UNIVERSITE DE NICE-SOPHIA ANTIPOLIS

SOLIIS-URMIS
UMR CNRS 7032
Pôle Universitaire St. Jean d'Angely
24 ave des Diables bleus
06 357 Nice cedex 4
tel. 04 92 00 11 76
fax. 04 92 00 13 92
darrieum@unice.fr

Recherche effectuée pour le compte de la DREES du Ministère des Affaires Sociales

L'HEBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE COMME ENJEU LOCAL

ELEMENTS D'ANALYSE ET PERSPECTIVES METHODOLOGIQUES A PARTIR DU CAS DES ALPES-MARITIMES

- Rapport final -

Gilles FRIGOLI
Jessica JANNOT

Janvier 2004

SOMMAIRE

INTRODUCTION **5**

PREMIÈRE PARTIE : LA POLITIQUE LOCALE **9**

I-LES CONDITIONS D'ÉMERGENCE D'UN NOUVEL ENJEU LOCAL 10
I-1 Face à l'urgence : le temps du bricolage institutionnel *11*
I-2 Lorsque l'Etat reprend la main : premières tentatives de rationalisation de l'offre d'hébergement *15*
I-3 Sortir de l'urgence : création d'un CADA et annonce d'un projet de plate-forme d'accueil *18*
I-4 Tentatives de « normalisation » d'une population : expulsion des déboutés et création de la plate-forme d'accueil *21*
II-DE L'ORGANISATION DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE À LA CONSTRUCTION INSTITUTIONNELLE DE LA DEMANDE D'ASILE 25
II-1 Logiques institutionnelles, logiques professionnelles et logiques d'acteurs dans la construction d'un système d'action territorial *25*
II-2 Une enquête sur les catégories locales *36*

DEUXIÈME PARTIE : L'OFFRE ET LES CONDITIONS D'HÉBERGEMENT **53**

I-VUE SYNOPTIQUE DE L'OFFRE LOCALE D'HÉBERGEMENT 54
II-LES STRUCTURES SPÉCIALISÉES DANS L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE 59
II-1 CADA/CPH (CHRS) A.T.E *59*
II-2 Le dispositif ALT, Accueil Logement Temporaire d'ATE *62*
II-3 CADA « Les Oliviers » ALC *62*
II-4 INTERMEDE : Dispositif d'Hébergement en hôtels et meublés CHORUS 06 ALC *64*
II-5 Hébergement en Hôtels et en Meublés Secours Populaire *67*
II-6 Synthèse Hébergement Spécialisé (CADA/CPH) et Hébergement en hôtels et en meublés *69*
III-LES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE 71
III-1 L'accueil de nuit (Ville de Nice, CCAS) *71*
III-2 Le SDU, Schéma Départemental d'Urgence, géré par l'association ALC *73*
IV-LES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT GÉNÉRALISTES TYPE CHRS 74
IV-1 Le CHRS ALC *74*
IV-2 Le CHRS ASSIC *77*
IV-3 Le CHRS ACTES *78*
V-AUTRES STRUCTURES 80
VI-SYNTHESE 82

TROISIÈME PARTIE : LES PUBLICS **91**

I-APPROCHE STATISTIQUE 92
I-1 Les CADA/CPH *93*
I-2 Logement ALT ATE *104*
I-3 L'hébergement d'urgence en hôtel *104*
I-4 L'hébergement d'urgence : accueil de nuit *111*
I-5 L'hébergement type CHRS *112*
I-6 Synthèse *116*
II-LES ENTRETIENS 122
II-1 Présentation des personnes interviewées *122*
II-2 Analyse thématique des entretiens *125*

QUATRIÈME PARTIE : L'ENQUÊTE EXPLORATOIRE SUR LA MÉTHODOLOGIE **137**

I-L'ACCÈS À L'INFORMATION 138
II-LE TYPE D'INFORMATION DÉTENU PAR LES STRUCTURES 140
II-1 Première opération statistique « un jour donné » : 7 juillet 2003 ..... *140*
II-2 Seconde opération statistique « un jour donné » : 25 novembre 2003 ..... *146*
III-L'APPROCHE DES PUBLICS 156
III-1 L'accès à la population *156*
III-2 La traduction *160*
III-3 La conduite de l'entretien *161*
III-4 Le choix du type d'outil *164*
IV-DE LA CIRCULAIRE AU GUICHET : LES LIEUX D'ANALYSE DE LA CONSTRUCTION DE LA POLITIQUE DE L'ASILE EN FRANCE 166

CONCLUSION **181**
BIBLIOGRAPHIE **187**
NOTE MÉTHODOLOGIQUE **191**
LISTE DES SIGLES UTILISÉS **195**
ANNEXES **197**

Introduction

En 2002, L'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) a enregistré 51 087 primo-demandes d'asile. Ce chiffre traduit, pour la sixième année consécutive, une progression de la demande d'asile en France[1]. Au cours de la même période, le taux d'admission global, qui comprend les décisions de la Commission des Recours des Réfugiés (CRR), s'est stabilisé au dessous de la barre des 20%. Concernant les seules premières demandes d'asile, ce taux s'élève en 2002 à 12,6%.

Quelles qu'en soient les causes, la conjonction dans la période récente de cette croissance de la demande et du maintien d'un taux de reconnaissance peu élevé — qui touche également l'asile territorial[2] — conduit à s'interroger sur les conditions de prise en charge de populations qui, quel que soit leur statut, sont amenées à séjourner sur le territoire français.

En effet, au nombre croissant de personnes régulièrement installées en France dans le cadre d'une demande d'asile ou parce qu'elles ont obtenu le statut de réfugié, s'ajoute, du fait du faible taux de délivrance de certificats, l'ensemble des demandeurs qui, bien qu'ayant vu leur demande refusée, prolongent leur séjour sur le territoire. Or, l'offre d'accueil correspondante, malgré des moyens renforcés[3], répond difficilement à cette augmentation des besoins en matière de prise en charge sociale à laquelle contribue par ailleurs l'accroissement des délais d'examen[4].

Les problèmes liés à cette inadéquation entre offre et besoins de prise en charge concernent en premier lieu le Dispositif National d'Accueil (DNA) qui doit faire face à une saturation des structures spécialisées correspondantes. Outre le fait que ces dernières se trouvent confrontées à un nombre considérable de demandes, qu'elles ne peuvent satisfaire qu'en partie, la distinction introduite formellement en 1991 entre les structures consacrées aux demandeurs d'asile (Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile, [CADA]) et les structures consacrées aux réfugiés (Centres Provisoires d'Hébergement, [CPH]) ne résiste qu'imparfaitement à l'allongement des délais d'attente pour se voir attribuer une place d'hébergement.

Mais, depuis peu, ce sont aussi les structures d'accueil généralistes qui se trouvent touchées par l'engorgement constaté au niveau des dispositifs spécialisés. Placés dans des situations extrêmement difficiles, des demandeurs d'asile ne pouvant accéder aux CADA (ainsi que des demandeurs déboutés), se tournent vers les structures d'accueil et d'hébergement d'urgence initialement dévolues à la prise en charge des publics « traditionnels » de l'urgence sociale. Ce mouvement de populations implique un double déplacement des problèmes de gestion des flux en direction du niveau local d'une part, du secteur associatif d'autre part. Bien que l'Etat central et l'administration centrale demeurent respectivement le principal financeur et le principal gestionnaire du système global de prise en charge, c'est en effet au niveau local que s'organisent concrètement les réponses aux problèmes posés par l'émergence de ces nouvelles populations. Celle-ci met directement en cause les capacités d'adaptation de l'offre locale de

[1] 17 405 primo-demandes en 1996 ; 21 416 en 1997 ; 22 375 en 1998 ; 30 907 en 1999 ; 38 747 en 2000 ; 47 291 en 2001 ; 51 087 en 2002. *Source :* OFPRA.

[2] En 2002, le Ministère de l'Intérieur a consigné 23 000 demandes d'asile territorial. Le taux de réponses positives pour l'année 2002 n'a pas été communiqué par le Ministère. Il s'élevait en 2001 à 0,61% selon la DREES.

[3] Le nombre de places en Centre d'Accueil pour Demandeur d'Asile est passé de 6200 en 2001 à plus de 10 000 à la fin de l'année 2002 au niveau national (*Source :* FTDA). Toutefois, ce chiffre doit être mis en perspective avec les 51 000 demandes d'asile enregistrées par l'OFPRA la même année. Concernant les réfugiés, on rapportera les 1028 places disponibles en Centre Provisoire d'Hébergement en 2002 aux 8495 certificats de réfugié délivrés par l'OFPRA la même année (*Source :* OFPRA).

[4] Le délai moyen de traitement des dossiers est en 2002 de 324 jours. *Source :* OFPRA.

prise en charge existante et concerne notamment le tissu associatif local, contraint de faire face à de nouvelles charges de travail et de développer de nouvelles compétences. En plus des problèmes posés par un accroissement du volume global de la demande d'aide, les lieux d'accueil généralistes doivent faire face à de nouveaux publics qui se distinguent des publics traditionnels par leur profil et leur parcours, mais aussi par les droits auxquels ils peuvent prétendre. Les structures associatives concernées sont alors amenées à développer de nouvelles pratiques, certaines d'entre elles allant jusqu'à se spécialiser dans la prise en charge de ces nouveaux publics.

L'entrecroisement des thématiques de l'urgence sociale et de la demande d'asile — ainsi que des publics correspondants — au sein des divers dispositifs d'accueil, outre qu'il génère de la complexité organisationnelle sur le terrain, est source d'incertitude pour des administrations centrales confrontées à des dynamiques locales difficilement « lisibles ». La connaissance comme la coordination des actions menées dans les départements se heurte dès lors à plusieurs difficultés.
En premier lieu, les solutions trouvées localement aux problèmes d'engorgement et de transfert de populations s'inscrivent dans une gestion pragmatique de la demande d'accueil qui s'avère fortement dépendante des spécificités locales concernant l'offre disponible et sa réactivité (nombre et type de structures, degré d'engagement des acteurs, caractéristiques du système d'action local, etc.). L'élaboration des réponses emprunte bien souvent la forme d'un bricolage institutionnel régulé à un niveau infra-départemental et en constante évolution qui, s'il permet souplesse et innovation, n'est pas toujours formalisable dans des procédures destinées à être standardisées.
En second lieu, la connaissance des populations qui fréquentent les lieux d'hébergement et/ou qui demandent l'asile pose traditionnellement des problèmes d'accès à l'information statistique fiable, du fait d'une mobilité importante, sur le territoire et au sein de l'offre d'accueil, ainsi que du caractère évolutif des statuts au regard de la législation. L'accès à une connaissance plus fine des projets individuels, des parcours migratoires et des conditions de vie s'avère quant à lui peu compatible avec le format des tableaux de bord qui permettent la remontée des informations administratives.

Ces sources d'incertitude et d'interrogation justifient le recours à des études sur site de niveau départemental. Nous en déduisons les deux premiers volets d'une enquête consacrée au cas des Alpes-Maritimes.

Le *premier volet* prend acte du poids des spécificités locales dans l'organisation de la réponse concrète aux problèmes d'accueil pour mettre en perspective une connaissance objectivée de la situation départementale concernant l'offre de prise en charge et la demande d'aide, et la reconstitution des logiques qui traversent le système d'acteurs qui se voit amené à gérer cette demande. Cette investigation porte également sur les parcours des migrants au sein des dispositifs qui leur sont accessibles, ainsi que sur le regard et les pratiques qu'ils développent à l'égard de la politique locale et en fonction des caractéristiques de cette dernière. A l'intérieur de ce volet, consacré à l'analyse de la situation locale au sens large, trois directions sont privilégiées : l'étude des *dispositifs* d'accueil (état des lieux de l'offre de prise en charge spécialisée et généraliste et des conditions effectives de prise en charge) ; l'étude des *acteurs* qui font vivre ces dispositifs (logiques institutionnelles et logiques professionnelles) ; l'étude des *usagers* de ces dispositifs (caractérisation des populations accueillies).

Le *deuxième volet* introduit, à partir du constat des problèmes méthodologiques que posent le repérage et la connaissance des populations dans ce type de structure, une réflexion sur

l'enquête proprement dite, c'est-à-dire sur la possibilité de définir des modes opératoires applicables à d'autres départements en matière de connaissance des publics accueillis. Il s'agit ici, compte tenu des difficultés d'approche des populations, de procéder à un examen critique des différentes démarches a priori envisageables en matière de recensement des publics, de connaissance des profils, des trajectoires, des modes d'accès aux droits. L'investigation porte notamment sur le repérage des différentes sources d'information existantes, y compris d'origine administrative, sur l'évaluation de leur accessibilité et de leur fiabilité, sur la recherche des données pertinentes en matière de connaissance des populations et introduit une réflexion sur les démarches permettant d'y accéder.

Prenant acte du « poids du local » dans l'organisation concrète de l'hébergement des demandeurs d'asile, mais aussi de ses liens étroits avec le monde de l'action sociale d'urgence, il nous a semblé opportun d'introduire au sein de ce travail un *troisième volet* centré sur l'analyse des modes de construction institutionnelle du demandeur d'asile comme figure, parmi d'autres, de la marginalité sociale. La politique locale ne saurait être appréhendée que sous un angle gestionnaire ou opérationnel, et les choix qu'elle opère comme de simples choix logistiques. Si l'on veut bien considérer que les politiques publiques contribuent à la construction des problèmes qu'elles se proposent de résoudre — tout en naturalisant généralement cette construction — l'action publique locale et les dynamiques qui la traversent participent de la construction de la politique de l'asile en France et, par là, de celle du demandeur d'asile comme objet d'action publique. Nous nous sommes donc attachés à appréhender les pratiques développées par les acteurs locaux comme les éléments d'une construction cognitive, organisationnelle et normative sous-tendant le « cadrage » de ce nouvel enjeu local que constitue la prise en charge sociale de populations qui demandent l'asile. Cette réflexion se déploie sur trois niveaux. Au premier, elle délivre un contenu informatif sur le cas des Alpes-Maritimes. Au deuxième, on s'interroge, au delà du cas étudié, sur le poids des spécificités locales dans la mise à disposition d'une offre de prise en charge à destination des demandeurs d'asile et sur la construction intellectuelle collective qui l'accompagne. Au troisième, la réflexion devient méthodologique et pose la question des lieux où se construit la politique de l'asile et, partant, des lieux où il est pertinent d'observer cette construction.

L'étude se déploie au final sur quatre axes auxquels correspondent les quatre parties de ce rapport :

- L'analyse de la *politique locale* en matière d'hébergement des demandeurs d'asile, réfugiés et déboutés, du point de vue sa conception comme de sa mise en œuvre dans les différentes structures (première partie) ;
- La description de l'*offre locale de prise en charge* (spécialisée et généraliste) et des conditions effectives d'hébergement des publics dans les structures correspondantes (deuxième partie) ;
- L'étude des *caractéristiques des populations* concernées, en termes de profils et de trajectoires (troisième partie) ;
- L'enquête exploratoire sur les *méthodes d'investigation* envisageables tant en ce qui concerne le recensement et la caractérisation des publics accueillis qu'en ce qui concerne la connaissance des modes de structuration de la politique d'hébergement des demandeurs d'asile en France.

La méthodologie envisagée associe une approche quantitative (recensement de structures, comptage et caractérisation des populations, analyse secondaire de données existantes), et une approche qualitative (entretiens auprès de responsables, d'acteurs de terrain et d'usagers des

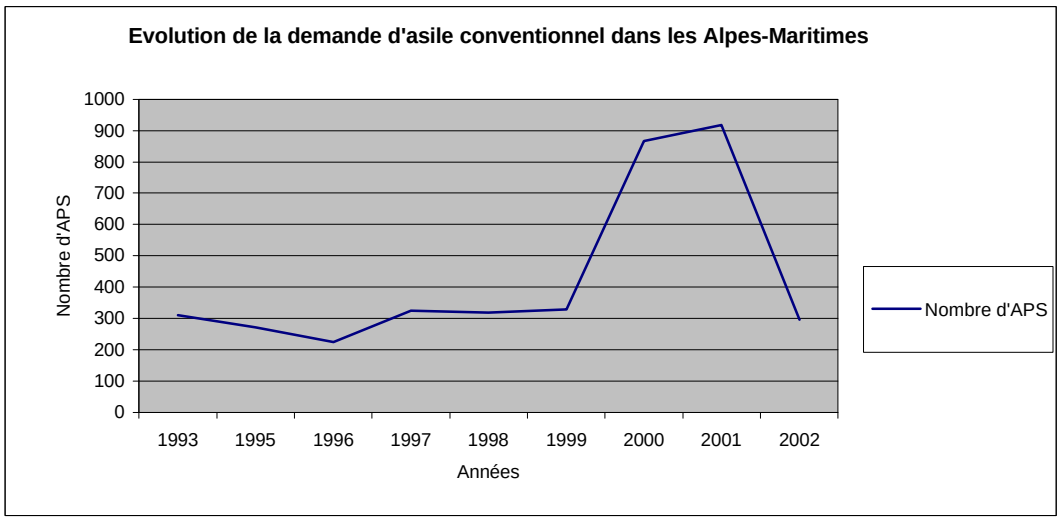
structures d'accueil, collecte de documents institutionnels, participation à des réunions de travail). Pour une présentation plus précise de la démarche d’enquête utilisée, on pourra se reporter à la note méthodologique présentée en annexe.

Première partie : la politique locale

Parmi les effets déjà observables de l'apparition de problèmes d'hébergement des demandeurs d'asile, il faut compter un déplacement progressif de la gestion institutionnelle de ces populations, et au delà de ce problème d'action publique, en direction du niveau local. Non pas que la politique d'asile soit sur le point de devenir une politique locale au sens strict, ou que, à l'instar de ce qui a pu être observé dans le cas des politiques d'action sociale, les acteurs locaux se soient vus formellement attribuer de nouvelles compétences en la matière. Mais sous le poids de l'intensification des flux, de l'allongement des délais de traitement des dossiers, de la diminution du taux d'octroi du statut de réfugié et, en conséquence, de l'augmentation des besoins en matière de prise en charge sociale, une part importante du traitement politico-institutionnel de la demande d'asile tend à glisser aujourd'hui vers un domaine, l'action sociale d'urgence, dont on sait à quel point il est soumis aux régulations émanant de « milieux décisionnels locaux ». La manière dont se déploie concrètement l'offre d'hébergement à destination des demandeurs d'asile, réfugiés et déboutés, doit dès lors être rapportée à l'existence de contextes locaux préexistants et assez soudainement soumis, comme on va le voir, à l'émergence d'un « nouveau problème » qui ne tardera pas, à travers des jeux d'appropriation, à devenir un « problème local ». C'est à la description puis à l'analyse de cette rencontre entre un « déjà là » socio-institutionnel et l'irruption d'un nouvel enjeu d'action publique locale qu'est consacrée cette première partie.

I-Les conditions d'émergence d'un nouvel enjeu local

Il n'est sans doute pas utile de rappeler ici que le département des Alpes-Maritimes est depuis fort longtemps, de par sa situation frontalière et le label « côte d'azur » qui lui est attaché, un lieu de passage et un pôle d'attraction pour des catégories de population très diversifiées, que l'on se réfère à la villégiature aristocratique du début du siècle ou au tourisme de masse contemporain, à l' « immigration de voisinage » italienne ou à l'immigration post-coloniale, à l'installation de retraités séduits par le climat ou de personnes en difficultés attirées par d'hypothétiques promesses d'emploi.
Au sein de ces différents mouvements de populations, le cas des demandeurs d'asile est longtemps demeuré relativement invisible, en tout cas fondu dans le paysage d'un département tourné, en termes de politiques sociales et de politiques d'accueil au sens large, vers d'autres préoccupations, et doté d'une offre d'hébergement capable de faire face à des flux de demandeurs d'asile relativement stables.
En fait, on peut dater assez précisément l'émergence du cas des demandeurs d'asile comme enjeu local, c'est-à-dire, d'une part, comme objet de préoccupations pour les autorités publiques, pour les institutions en charge des populations migrantes, et au delà pour l'ensemble des acteurs concernés par l'accueil des personnes en difficultés, et d'autre part comme thème soumis, par la voie de la presse niçoise, à l'attention publique locale : l'année 2000, au cours de laquelle se manifeste un accroissement brutal du nombre de demandes, principalement dû à l'arrivée de populations que les acteurs locaux ne tarderont pas à désigner comme originaires des « pays de l'est ». On passe ainsi de 283 demandes d'asile conventionnel en 1999 à 833 en 2000, puis à 904 en 2001[5].



Source OFPRA

Le service d'accueil spécialisé — il existe à cette époque dans le département un CADA et un CPH totalisant 101 places d'hébergement — est saturé et les lieux d'accueil généralistes sont rapidement pris de court face à des personnes isolées et des familles à la recherche d'un toit, ayant souvent besoin de soins médicaux, ne parlant pas français pour la plupart d'entre elles.

[5] Cette augmentation touche pendant la même période l'asile territorial qui passe entre 1999 et 2001 de 416 à 950 demandes. *Source : Préfecture des Alpes- maritimes.*

Dès 1999, des personnes originaires du Kosovo s'étaient présentées aux portes de l'administration sociale pour être finalement hébergées, dans l'urgence, par deux associations niçoises[6]. Mais les problèmes, certes non négligeables, posés par l'arrivée de ces populations, sont sans commune mesure avec l'émoi, voire l'affolement suscité par l' « *afflux massif* » qu'évoquent les acteurs que nous avons rencontrés et auquel ils ont dû faire face au cours des années 2000 et 2001.
C'est la chronologie de cet épisode de la vie locale, marqué par l'improvisation, le bricolage institutionnel (au sens sociologique du terme[7]) puis des tentatives de rationalisation de l'action publique que nous relatons ici, à partir d'un découpage en quatre périodes qu'il nous a semblé éclairant de réaliser à partir des entretiens que nous avons recueillis.

I-1 Face à l'urgence : le temps du bricolage institutionnel

Un « adulte relais » du Secours populaire se souvient :

> « *Il y a deux ans et demi, il était dix- neuf heures du soir, on fermait la fédération pour rentrer chez nous et on a vu à peu près sept familles, avec minimum un enfant et maximum six enfants, on ne savait pas quoi faire ! On a été vers l'urgence comme d'habitude. On a téléphoné à des meublés, à des hôtels, on a retenu des chambres, en attendant que le week-end soit passé et qu'on signale ces familles à la DDASS. Dans notre tête, on pensait que ce serait une histoire de deux ou trois mois ! On s'est retrouvé avec 240 familles en tout, prises en charge par nous, le Secours Populaire, et l'association ALC Chorus* ».

Le caractère d'urgence de la situation est confirmé par un responsable associatif :

> « *Le samedi de la pentecôte par exemple, on m'appelle, il y avait 30 familles qu'il fallait loger le soir même ! En plus, à cette période vous avez toujours des manifestations donc pour trouver des hôtels, j'ai galéré. J'ai pris ma voiture de fonction, j'ai pris de la nourriture car il fallait assurer la nourriture et j'ai amené les familles dans les différents endroits* …». (Cadre associatif CHORUS 06- ALC)

Face à ces demandes, les difficultés ne concernent pas que la question du logement[8]. Du côté des associations caritatives notamment, on se trouve soudainement confronté à des publics inhabituels, dont on ne sait rien du parcours et des projets, avec lesquels il est difficile de communiquer, dont la situation au regard de la législation est incertaine, et dont on ne connaît guère les droits. Les routines, les « réflexes » professionnels ou forgés par l'expérience de l'accueil d'urgence se trouvent inopérantes :

> *« On ne savait pas du tout comment cela fonctionnait, on ne connaissait pas leurs droits, financiers, administratifs. On s'est trouvé avec des tas de problèmes à résoudre, les familles n'avaient aucune ressource, pas d'hébergement, pas d'alimentation. En fait, on s'est organisé petit à petit, on a appris sur le tas, dans*

[6] Au total, deux cent trente Kosovars furent pris en charge par les associations Actes et ALC qui leur proposèrent un hébergement au sein de locaux mis à disposition par le CHU de Nice.
[7] Voir l'usage que fait Garraud (2000) de ce terme dans un autre contexte, celui de la gestion institutionnelle du chômage.
[8] Même si celle-ci apparaît comme prioritaire aux intervenants sociaux, le CADA/CPH géré par l'association ATE (101 places), seule structure spécialisée présente dans le département, ne pouvant bien évidemment répondre à toutes les demandes.

l'urgence et on a commencé à prendre les hébergements en charge. On a un peu fait le travail de la DDASS si vous voulez parce que eux aussi, ils étaient saturés, donc on cherchait les hébergements. Donc je ne vous dis pas comme c'est pratique, au mois de mai, juin quand il y a le grand prix de Monaco, le festival de Cannes de trouver des hôtels ici ! Et là, on payait au jour le jour et pendant un an, on s'est retrouvé avec 600 000 francs d'hôtels tous les deux mois, on faisait une avance de trésorerie que la DDASS nous remboursait quelques mois après. Et au bout d'un moment, ça n'a plus été possible… ». (Responsable, Centre d'Accueil de jour).

Les acteurs de terrain découvrent une population qui, outre le fait qu'elle se présente en masse aux guichets de l'action sociale d'urgence, témoigne de difficultés et exprime des demandes qui relèvent manifestement de la « *grande urgence* » : l'état physique des personnes, dont des femmes enceintes, est préoccupant. Les familles sont nombreuses qui se présentent avec des enfants, parfois des nourrissons, présentant des carences de toutes sortes. Beaucoup, dans un français plus qu'approximatif, évoquent les conditions effroyables qu'ils ont dû affronter lors de « *longs voyages en camion* ». D'où des demandes dans tous les domaines mais relevant surtout, au moins dans un premier temps, de ce que l'on qualifie généralement dans le secteur social de « besoins primaires » : nourriture, vêtements, médicaments, premiers soins, hébergement. Et puis, toujours présente chez ces publics qui ont en commun de demander l'asile à la France, l'attente d'une domiciliation, préalable nécessaire à l'inscription dans un parcours dont les bénévoles associatifs, les travailleurs sociaux généralistes, sont loin de toujours connaître le cadre juridique.

Le SDU, Schéma Départemental d'Urgence géré par une association et qui accueille tout public en grande difficulté en proposant une durée d'hébergement en hôtels meublés et chambres d'hôtels de un à huit jours, est occupé par des familles en demande d'asile. De nombreux accueils de jour, d'associations caritatives délivrant des colis alimentaires, des repas, des soins médicaux, (Secours Catholique, Accueil de jour municipal, Armée du salut, Entraide Protestante, Croix rouge), sont confrontés à des problèmes de violence. On parle de coups de couteau entre bénéficiaires, de dégradations de locaux, d'agressions de bénévoles. Les files d'attente pour obtenir un repas chaud sont le théâtre de tensions que certains attribuent à la co-présence de populations relevant de groupes sociaux distincts au regard d'un système de catégorisation fondé empiriquement et opératoire face aux usagers[9].

En l'absence de crédits spécifiques, et sur avance de trésorerie, on essaie donc de faire face à l'urgence : on mobilise son « carnet d'adresse », on alerte sa hiérarchie, on essaie d'obtenir des informations concernant les possibilités concrètes d'action et le cadre juridique dont celles-ci sont tributaires. On tente de se forger une compétence, on essaie de se donner des principes d'action, voire des principes de justice face à des publics qui, l'effet de surprise étant passé, s'avèrent finalement davantage diversifiés dans leurs profils, leurs parcours, leur projet migratoire qu'il n'y paraissait initialement.

Bref, les acteurs associatifs généralistes — cette période est souvent qualifiée par ceux-ci de période « *hallucinante* » ou « *surréaliste* » — sont en première ligne et véritablement désemparés[10].

[9] Que cette distinction porte sur la « problématique sociale » (on distinguera alors les « *SDF traditionnels* » des demandeurs d'asile) ou l'origine « ethnico-culturelle » (les trois catégories pertinentes sont alors celles de « *français* », « *maghrébins* » et « *personnes de l'Est* »).

[10] Evoquant les files d'attente devant certains lieux d'accueil caritatif, un interlocuteur nous dira : « *on se serait crû à la libération, pendant la guerre* ».

Mais du côté des acteurs officiellement en charge des populations migrantes, ou des administrations qui ont la responsabilité de dispositifs d'aide en faveur des publics en difficulté, le désarroi n'est pas moindre, comme nous l'explique un cadre de l'administration sociale :

> « *La mission de la DDASS devait en fait être très modeste : il s'agissait de gérer les crédits délégués. Mais les missions ont largement été dépassées. De plus, les demandeurs d'asile sont souvent venus directement dans les locaux de la DDASS ! Parfois même directement du camion, dans un état déplorable, sans avoir mangé ni bu avec leurs enfants, des bébés…Pour les questions de prostitution, on nous demandait des « hébergements sécurisés », mais je n'en avais pas ! En plus, le problème c'est que dans leurs récits de vie, elles ne mentionnaient pas toujours des menaces ou des persécutions et ne relevaient pas alors de l'asile politique ou de l'asile territorial. Par rapport aux missions de la DDASS, il s'est passé des choses épouvantables, il y a eu des morts sur l'autoroute, des morts de prostituées, il a fallu s'organiser pour le corps, pour l'urne…pendant 7, 8 mois c'était vraiment hallucinant ! On ne savait plus comment faire…* ».

Le SSAE (Service Social d'Aide aux Emigrants) est également rapidement submergé, contraint de mettre temporairement entre parenthèses certaines des missions qui lui sont par ailleurs allouées. Faute de personnel, de budget et de temps pour faire face à cet accroissement de la charge de travail, il devient difficile d'assurer le suivi de l'ensemble des demandeurs, sauf à se résigner à en rabattre sur la qualité de ce dernier comme le déplore une assistante sociale :

> « *C'est vrai que le SSAE a été totalement déstabilisé par l'arrivée massive des demandeurs d'asile en 2000, 2001, à tel point que toutes les assistantes sociales travaillaient pour cela alors qu'on avait d'autres missions à la base ! Nous n'arrivions plus à faire face et nous avons même demandé de ne plus remplir les autres missions par faute de temps, de disponibilité comme la mission du regroupement familial par exemple. Concernant les demandeurs d'asile, normalement, on devait aider à la procédure elle-même, c'est-à-dire à la rédaction des dossiers de demande d'asile, en plus du regroupement familial et de l'accès aux droits. Mais en fait, on n'a pas pu le faire alors que c'était notre mission de départ. En fait, on s'est de plus en plus rapproché du service social de catégorie, un suivi global sur une population spécifique, les demandeurs d'asile.*
> *En fait, par rapport aux missions que nous avons effectuées, c'est différent selon les départements. Ici, nous avions du mal à faire un vrai suivi car il y a avait trop de demandes…* ».

Au sein des structures dont la mission première est l'hébergement de type généraliste (CHRS, asiles de nuit), les problèmes ne sont pas moins importants, même s'ils semblent se poser — ou s'il semble *qu'on les pose* — en des termes quelque peu différents : l'enjeu semble ici avant tout de parvenir à concilier la pression qu'exerce l'afflux de ces nouveaux publics sur l'ensemble du système d'accueil local et la volonté de préserver la « philosophie » de la prise en charge proposée par l'institution. Il apparaît nécessaire aux acteurs concernés de se constituer une « doctrine » sur laquelle appuyer la sélection de candidats à l'hébergement qui risquent, au vu de leur nombre, de la lenteur de l'instruction des dossiers de demande d'asile et de l'incertitude concernant l'issue de la démarche, de « pervertir » la logique d'intervention poursuivie par la structure.

Ainsi en est-il des quatre CHRS du département, pourtant très sollicités, qui se sont vus « dans l'obligation » de n'accueillir qu'un nombre limité de demandeurs d'asile, au vu du profil particulier que présentent ces populations à l'avenir incertain :

> « *En tant que CHRS, on serait habilité à les prendre mais on sait que c'est des gens qui vont prendre une place de CHRS pendant deux, trois ans. On ne peut pas s'amuser à bloquer des places, ce serait au détriment d'autres personnes, donc il y a un choix qui est fait. Vous comprenez qu'avec les demandeurs d'asile, c'est pas possible puisqu'ils n'ont droit à rien. Quand on dit à la DDASS, « là, on a une famille de demandeurs d'asile, qu'est ce qu'on fait ? ». La DDASS nous répond « attention, vous savez que si vous les prenez, ça va vous prendre l'argent correspondant à 4, 5, 6 prises en charge qui auront un cursus plus classique. Là, vous prenez quelqu'un pour longtemps et à taux plein, vous allez pomper dans les aides financières que nous vous attribuons… Il faudra bien prendre l'argent sur les autres situations. Il y a un équilibre financier à maintenir* » (Directeur CHRS).

Dans un autre contexte, cette logique de prise en compte de la spécificité du public demandeur d'asile — logique selon laquelle il n'est guère rationnel d'investir dans la prise en charge sociale de personnes dont on ne sait pas de quoi l'avenir juridico-légal sera fait — se retrouve dans le cas de l'accueil de nuit géré par le CCAS et la Ville de Nice (119 places pour un public de personnes isolées). Accueillant traditionnellement un public très diversifié de personnes isolées (des personnes âgées, des étrangers, des demandeurs d'asile, des SDF, des « routards »…) et plus de 80% de personnes étrangères, la sélection s'effectuant selon la règle « premiers arrivés, premiers servis », l'apparition de ces nouveaux publics ne pose pas de problème particulier à la structure pour tout ce qui concerne l'hébergement de courte durée. C'est davantage du côté des places dites « en hébergement prolongé », qui comprennent un suivi social, que s'exprime une crainte : celle de voir des hébergements prolongés… se prolonger un peu trop longtemps au vu de la lenteur des procédures de demande d'asile :

> *« L'année dernière le bilan d'activité c'était une grande majorité de population étrangère mais pas une majorité de demandeurs d'asile. Les demandeurs d'asile ne sont pas en majorité parce que à l'intérieur de notre structure, on a pris une position en disant que c'était le genre de personne qui allait rester très longtemps…(…) On sait très bien qu'il n'y a pas de solution parce qu'il y a dans les Alpes-Maritimes très peu d'hébergement pour ce type de population et des démarches administratives très lourdes et très longues. Donc si on propose un hébergement, ils vont rester là pendant très longtemps et il n'y a aucune solution ».* (Cadre Accueil de nuit).

Cette première période, on l'aura compris, se place sous le signe de l'urgence, urgence à laquelle feront face des structures non préparées à ce surcroît de demande sociale et qui, progressivement, trouveront leur place au sein du noyau dur d'un système d'action local qui ne tardera pas à s'étendre à d'autres acteurs : le Conseil Général, associé au titre de l'Aide Sociale à l'Enfance[11], l'Education nationale et la ville de Nice, concernant la scolarisation des enfants des familles hébergées, le CCAS de Nice, au nom de son intervention en matière de santé, jusqu'à cette petite association de bénévoles logée par la SNCF et proposant une aide

[11] L'intervention du Conseil Général se déploie principalement sur cinq postes : Secours Hébergement (762 euros/famille/vie), Secours Urgence (305 euros/famille/an), Allocation Mensuelle Temporaire (230 euros/enfant/mois renouvelable), frais de cantine, frais de centres aérés.

aux « voyageurs en détresse »[12] ; bref sont rapidement concernés, à des degrés divers, tous les acteurs qui, de près ou de loin, prennent habituellement place dans le paysage de l'action sociale départementale.

I-2 Lorsque l'Etat reprend la main : premières tentatives de rationalisation de l'offre d'hébergement

Durant l'année 2000 et jusqu'au printemps 2001, ce sont essentiellement des prises en charge en hôtels meublés qui sont effectuées, par le biais de l'association ALC, à travers son service CHORUS 06, qui gère cinq dispositifs d'urgence départementaux (Schéma Départemental d'Urgence, 115, CHRS Urgence, SAO, SAEF, services d'accueils personnes isolées et familles,) ainsi que par le concours de trois associations caritatives fortement mobilisées : l'Entraide Protestante, le Secours Catholique, ainsi que le Secours Populaire.

L'Etat, bien évidemment, n'est pas absent du dispositif. Il en est, de manière plus ou moins directe, le principal financeur[13]. Il est à l'origine de la majorité des demandes d'hébergement[14] et tente, par différentes voies, de garder le contrôle des pratiques qui ont cours dans ces structures[15]. Mais les flux continuent de s'intensifier. De plus, il devient de plus en plus difficile de trouver des places en hôtel. Enfin, commencent à apparaître des cas de demandeurs déboutés continuant à être hébergés, ce qui n'est pas pour faciliter la prise en charge des nouveaux arrivants. En clair, le système est engorgé et les acteurs directement confrontés à la gestion des publics montrent des signes de lassitude, voire d'exaspération, face à une situation de crise qui semble s'installer dans la durée.

C'est dans ce contexte que l'Etat prend deux décisions qui vont avoir un retentissement important localement et qui inaugurent une deuxième période dans l'émergence de la demande d'asile comme enjeu local.

---

[12] Le cas de cette association est symptomatique de l'élargissement progressif du cercle des acteurs concernés par le « problème des demandeurs d'asile » au cours de l'année 2000. Devant l'afflux de ces nouveaux publics, la mission de cette association, qui existe depuis deux siècles, se trouve en quelques mois presque entièrement consacrée au financement des déplacements à l'OFPRA, au prix de conditions d'intervention vécues comme difficiles : sur le plan financier d'abord, ce qui conduira l'association à mettre en place un financement croisé des billets (le demandeur doit réunir l'accord de quatre associations pour voir son billet financé) ; sur le plan humain ensuite, les bénévoles se plaignant de l' « *agressivité* » de certains demandeurs (notre interlocuteur nous avouera éprouver de grandes difficultés pour trouver des bénévoles suite à l'agression de l'une d'entre elles par un demandeur d'asile). Enfin, au sein de l'association on a parfois le sentiment d'être « *phagocyté* » par cette nouvelle population et par le quasi abandon des missions traditionnelles de la structure : « *La flambée d'OFPRA a pris beaucoup des financements. Les SDF ne viennent plus nous voir. Il y a des jours où on fait office d'agence de voyage. (…). On s'est aperçu que des gens faisaient commerce des billets… »*.

[13] A titre indicatif, la délégation 2001 au titre de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile est de 1 361 370 euros, montant qui exclut l'utilisation par les structures de dotations initialement affectées à d'autres opérations mais que certaines associations utiliseront pour répondre aux besoins d'hébergement des demandeurs d'asile.

[14] Ce qui n'exclut pas que dans un nombre de cas non négligeable, mais il faudrait ici distinguer entre les différentes associations, ce soient les structures d'accueil qui aient formulé des demandes d'hébergement auprès de la DDASS, l'intervenant social de terrain téléphonant au service administratif concerné afin de lui présenter telle ou telle situation particulière. En fait, il semble que pendant cette période, à grand renfort d'appels téléphoniques entre la DDASS et les lieux d'accueil, se soit constamment opéré un ajustement entre les demandes d'hébergement formulées par la DDASS auprès des structures et les besoins exprimés en la matière par ces dernières auprès de l'administration sociale.

[15] Notamment par le biais de l'usage intensif du téléphone, mais aussi à travers les commissions d'admission en CADA, qui deviennent des lieux d'échange d'information entre partenaires sur la situation locale ainsi que sur des cas concrets.

La première décision émane de la Préfecture. Durant l'été 2001, l'autorité préfectorale décide un arrêt des domiciliations en vue d'interrompre le dépôt de nouvelles demandes d'asile. Les associations agréées pour effectuer ces domiciliations cessent ainsi du jour au lendemain de fournir ces dernières aux demandeurs. Concernant les tenants et les aboutissants de cette décision, comme les conditions concrètes dans lesquelles elle fut appliquée, des versions contradictoires nous ont été données. Certains évoquent l'idée d'un consensus entre une majorité d'acteurs concernés, les associations ayant peu de mal à se laisser convaincre du bien fondé d'une mesure susceptible de mettre un frein à une montée en charge difficile à vivre au jour le jour sur le terrain. Pour d'autres, ce serait même à la demande d'acteurs associatifs que la Préfecture, relayée par la DDASS, en serait venue à suspendre la procédure de domiciliation. Enfin, certains de nos interlocuteurs évoquent une décision unilatérale et brutale des services de l'Etat, même si l'on concède que telle ou telle association a sans doute été trop loin, «*délivrant des domiciliations à tour de bras, sans voir physiquement les gens…c'est de la domiciliation militante. Nous, nous n'avons jamais fait de domiciliation factice ! »* (Cadre associatif).
De même, mais concernant cette fois les effets de cette décision, les avis sont partagés. Ainsi, certains pensent que cette dernière a effectivement eu pour conséquence de déplacer les flux en direction d'autres régions, ce que semblent confirmer les statistiques disponibles, qui font état d'une très nette diminution des demandes d'asile en 2002 dans les Alpes-Maritimes[16] :

> « *En 24h-48h, les flux ne se sont plus arrêtés à Nice mais on continué leur route. L'effet d'appel s'est arrêté quasiment instantanément. Ils ont continué vers Toulon, Perpignan* ». (Cadre DDASS).

Mais d'autres font état de la montée en puissance, suite à cette décision, de « domiciliations privées ». En clair, les flux se seraient maintenus, les nouveaux arrivants se tournant vers leurs compatriotes déjà installés à Nice, vers des réseaux de sociabilité, voire des « réseaux mafieux » n'hésitant pas à faire commerce de l'offre de domiciliation. La décision de la Préfecture, non seulement serait donc inefficace, mais, en alimentant un trafic et en favorisant le regroupement de familles nombreuses dans des chambres exiguës, ou leur installation dans des habitats de fortune, elle serait porteuse d'effets pervers :

> *« Nous, on a toujours dit que ça ne sert à rien : ça ne décourage personne (…). Depuis 2001, il n'y a pratiquement plus de demandeurs d'asile qui arrivent officiellement dans le département des Alpes-Maritimes. Mais les domiciliations se poursuivent grâce aux phénomènes communautaires très forts (…). Vous en avez cent qui sont là, allez expliquer aux cent suivants qu'ils ne peuvent pas s'installer avec leur congénères ! On a su qu'il s'est créé un commerce autour de la domiciliation…certains sont prêts à payer très cher pour avoir une domiciliation* ». (Cadre associatif).

Sans doute faut-il convenir que la décision de la préfecture a eu à la fois pour effet de détourner des migrants de leur destination initiale et d'encourager des pratiques de « domiciliation communautaire » parfois payante. Toujours est-il qu'on a là affaire à un signe fort de la volonté affichée par l'Etat d'exercer une sorte de « maîtrise locale des flux migratoires ».

[16] Selon les données de la Préfecture, le nombre de demandeurs d'asile passe de 904 en 2001 à 227 en 2002 (asile conventionnel) et de 950 en 2001 à 339 en 2002 (asile territorial).

On trouvera une seconde manifestation de cette « reprise en main » opérée par l'Etat dans la décision que prend la DDASS, au même moment, de réorganiser la gestion de l'hébergement en hôtel meublé. Cette fois, la décision publique fait suite à un événement déclencheur qui risque, en l'absence de réaction des autorités, de déstabiliser le système d'accueil local : le Secours Catholique, jusque-là très impliqué, sort du dispositif sur décision de son Conseil d'Administration :

> « *Pour trouver une chambre, c'était pas simple en 2001, on passait une demi journée à trouver une chambre de libre, c'était infernal, on avait mis un bénévole là-dessus qui ne faisait que ça. Donc pendant un an et 3 mois on a pris à peu près 31 familles. Voilà, et ensuite on a stoppé, on a prévenu la DDASS en avance, on leur a dit, à partir de mars on arrête, on ne fait plus les avances de trésorerie. ».* (Responsable Secours Catholique).

La DDASS décide, suite au retrait du Secours Catholique, de redistribuer les rôles en répartissant la gestion des hôtels meublés et de leurs occupants entre le Secours Populaire et le service CHORUS 06 de l'association ALC. Chorus 06 est, au moment où cette décision est prise, en charge de l'urgence sociale dans le département et expérimenté dans l'hébergement d'urgence (Schéma Départemental d'Urgence, 115, CHRS urgence) et la gestion des meublés. L'accueil des familles en demande d'asile regroupé dans le dispositif d'urgence généraliste SDU devient officiellement un dispositif spécifique nommé INTERMED en août 2001. Ce dispositif débutant avec un conventionnement de 30 chambres ALT, puis 60 dans un deuxième temps, un accueil de 10 familles puis 62 en mars 2002, gère l'hébergement, au même titre que le Secours Populaire, le SSAE devant assurer le suivi social des publics. La procédure prévue est la suivante : les familles arrivant le soir sont hébergées dans le cadre d'une opération urgence (par le biais du 115) dans une chambre de meublé, puis le lendemain après une visite à la préfecture et au SSAE, les rapports sociaux faits par les acteurs concernés (Secours Populaire ou INTERMED et SSAE) sont faxés à la DDASS qui décide ensuite de la prise en charge de l'hébergement de ces familles en meublé.

Néanmoins, cette solution demeure, pour certains acteurs, insatisfaisante, et ce pour plusieurs raisons. En premier lieu, certains déplorent que dans le cadre d'un dispositif d'urgence, et dès lors que le SSAE de son côté demeure débordé, il ne soit guère possible d'assurer un suivi social de qualité, du type de ceux qui se pratiquent en CHRS ou en CADA :

> « *Il ne s'agit pas d'un suivi mais seulement d'hébergement urgence. C'est du provisoire qui dure, c'est acceptable et adapté pour du transitoire, de l'hébergement d'urgence mais inacceptable pour des longues périodes* » (Cadre CHORUS 06).

De plus, le dispositif est très coûteux, et pose des problèmes de trésorerie :

> « *Les pouvoirs publics remboursaient après coup les frais que nous engagions, avec un gros décalage en termes de trésorerie, d'environ six mois. Or, les meublés coûtent très cher à Nice car nous sommes en concurrence avec le tourisme. Actuellement, il y a des familles qui sont logées à 1 200 euros, 1 300 euros par mois et en plus c'est sordide, au mieux correct. Parmi les moches, je vous assure qu'il faut avoir le cœur bien accroché. Le plus cher est à 1 890 euros pour cinq personnes* » (Cadre ALC).

En outre, le « climat local » continue de se tendre. Commence à se constituer, aux côtés de la figure du « *vrai réfugié* », celle du demandeur d'asile surnuméraire, mauvais client pour des

gérants d'hôtels meublés qui stigmatisent son mode de vie, usager indélicat de lieux d'accueil d'urgence où l'on commence à évoquer le cas de demandeurs excessivement « *revendicatifs* ». Des bagarres éclatent dans des hôtels, des attitudes qualifiées de « *xénophobes* » sont observées. Il se dit dans certains lieux que ces nouveaux publics prendraient la place des publics traditionnels. Apparaissent ceux que localement on nomme les « *déboutés de déboutés* » (demandeurs qui introduisent un second recours et se voient à nouveau éconduits), figures emblématiques de l'insistance que manifestent certains à demeurer sur le territoire coûte que coûte. On parle de « *réseaux* » et de « *passeurs* » qui pousseraient l'outrecuidance jusqu'à se présenter aux guichets de l'action sociale d'urgence pour solliciter, exiger disent certains, des aides.

L'association ALC, en première ligne face à ces difficultés, plaide auprès de la DDASS pour la création d'un nouveau CADA dans le département. A la faveur de l'extension du Dispositif National d'Accueil de 3000 places, la DDASS est en mesure de répondre favorablement au mois d'août 2002.

I-3 Sortir de l'urgence : création d'un CADA et annonce d'un projet de plate-forme d'accueil

En octobre 2002, deux décisions permettent d'accroître les capacités d'accueil en CADA dans le département. D'une part, le CADA/CPH existant, géré par l'association ATE, est doté de 15 places supplémentaires. D'autre part un nouveau CADA est créé, doté de 60 places dans un premier temps, dont la capacité doit être ensuite portée à 120 places, et dont la gestion est confiée à l'association ALC. Au vu de l'ampleur des difficultés que connaît le département, un mode d'admission spécifique est adopté : les admissions se répartiront entre 50% au niveau local et 50% au niveau national. L'objectif affiché est de permettre le désengorgement des autres dispositifs et, à terme, d'aboutir à la réduction du champ d'intervention du dispositif INTERMED, ce dernier devant se limiter à l'accueil d'une dizaine de situations de personnes primo-arrivantes.
Au même moment, un projet de « Plate-forme de services pour les demandeurs d'asile et de coordination de l'ensemble des acteurs », est officiellement proposé aux services de l'Etat par l'association ALC. C'est l'aboutissement d'une longue maturation au sein du milieu associatif local. L'idée était déjà présente dans le rapport d'activité 2001 de CHORUS 06, et fait l'objet de débats et de travaux depuis plus d'un an et demi au sein du collectif associatif ISN (*Cf. encadré ci-dessous)*.

Les travaux d'Inter-secours-Nice (ISN) : un bon analyseur de l'émergence de l'hébergement des demandeurs d'asile comme enjeu local

ISN est un regroupement d'associations locales œuvrant dans le domaine social, conçu comme un lieu d'échanges et de discussion ayant vocation à interpeller les pouvoirs publics au sujet des difficultés qui s'expriment sur le terrain. La lecture des compte-rendu de réunion au cours de la période 2000-2003, laisse apparaître la chronologie de la montée en puissance de la question des demandeurs d'asile comme objet de préoccupations. Ainsi, dès mars 2001, une « commission de travail demandeurs d'asile » est créée, prenant place aux côtés des commissions existantes (qui concernent le logement, la santé, l'alimentation, etc.). Lors de la réunion ISN du 22 mars 2001, outre l'évocation des problèmes rencontrés par les services d'accueil, l'idée d'un « lieu d'accueil unique » permettant une « domiciliation unique », la « coordination des aides se rapportant aux besoins primaires » ainsi que « la mise en place d'un accompagnement social des familles », est évoquée. A partir de là, toutes les réunions

ISN évoqueront le projet de « plate-forme ». Ainsi, lors de la réunion du 16 mai 2002, on insiste sur la nécessaire ouverture de ce lieu d'accueil à « tous les demandeurs : demandeurs d'asile, demandeurs d'asile territorial, personnes isolées, familles ». Le 27 juin 2002, on évoque les conséquences du « gel républicain », qui retarde la mise en place de la plate-forme, ainsi que « l'hébergement en meublé des familles de demandeurs d'asile, qui pose de plus en plus de problèmes avec le voisinage (plaintes de copropriétaires) ». Au 12 septembre 2002, le projet a été formellement accepté par la DDASS, mais des problèmes de financement se posent. Le 17 octobre 2002, le débat porte sur l'absence d'intégration des demandeurs d'asile territorial au projet de plate-forme. La réunion du 7 novembre 2002 est marquée par l'essoufflement d'acteurs associatifs qui désespèrent de voir un jour leur projet de « guichet unique » mis en place. On évoque alors « l'aspect donquichotesque de la tâche » et on observe qu' « il est difficile de trouver un projet réalisable à court terme et qui puisse enthousiasmer les personnes ». Mais le 26 juin 2003, les responsables de la « commission demandeurs d'asile » annoncent aux membres d'ISN que la plate-forme sera officiellement créée dans la semaine qui vient. On fait alors appel à la mobilisation des associations impliquées dans l'accueil des demandeurs d'asile, « qui peuvent offrir leur participation »…

Le document remis aux autorités locales liste les constats, besoins et difficultés qui justifient le projet. Le diagnostic qui est fait de la situation locale est sombre. Dans un contexte d'intensification de la demande d'aide, on parle de *« problèmes de sécurité* », d'un *« climat de tension* » marqué de par de *« nombreux incidents* », d'une montée de la « *xénophobie* », de « *réseaux organisés* », de *« victimes de la traite* » et de « *découragement des professionnels* ». D'où l'expression d'un impérieux besoin d'amélioration de la réponse publique que le document décompose en plusieurs chapitres. L'hébergement et le logement sont présentés comme des questions prioritaires. Est également soulevé le problème que pose la nécessité pour les demandeurs de se rendre à Paris afin d'être auditionné par l'OFPRA. Outre les coûts importants qu'occasionnent de tels déplacements, les personnes se trouveraient « *désorientées, voire paniquées à l'idée de se retrouver dans une grande ville* ». Les rédacteurs du document plaident pour ces raisons en faveur d'une décentralisation de l'OFPRA. L'accueil est également présenté comme un chantier auquel il convient de s'atteler, notamment du point de vue des problèmes que pose la non maîtrise de la langue française et auxquels ne peuvent répondre des « *médiateurs culturels surchargés de travail* ». De même, l'accent est mis sur le difficile accès des familles et des personnes isolées à une alimentation correcte et adaptée aux « *spécificités religieuses et nutritionnelles des personnes* ». Il est donc proposé de rationaliser la distribution de nourriture. L'accès aux soins constitue un autre point sur lequel une amélioration de la prise en charge est nécessaire, face à certaines personnes qui « *rencontrent de graves difficultés médicales, sanitaires et psychologiques* ». Enfin, On évoque le cas de « *personnes victimes de la traite* » et, par là, *« l'arrivée massive de jeunes femmes des pays de l'Est* » dont la protection ne serait pas assurée par les pouvoirs publics.

Sur la base de cet exposé des motifs, l'association propose de devenir « *l'opérateur unique* » de la plate-forme, « *en collaboration avec tous les intervenants concernés, administrations publiques, associations,… sous l'égide de la DDASS* ». La notion d'opérateur unique implique un certain nombre d'engagements que déclare prendre l'association : coordination des différents acteurs, repérage des besoins, recrutement des personnels, responsabilité civile de l'activité et procédures d'évaluation des actions mises en œuvre. Les effets attendus sont de plusieurs ordres : meilleure identification des besoins des demandeurs d'asile dans les différents domaines ; possibilité de présenter aux personnes et dans leur langue d'origine ou dans une langue proche, l'ensemble de la démarche qu'ils auront à effectuer s'ils désirent

déposer une demande d'asile en France ; possibilité pour le public concerné de bénéficier d'une domiciliation unique ; orientation plus efficace des demandeurs d'asile vers les services compétents en fonction des besoins identifiés dans chaque domaine ; mise en place d'un « *véritable* » accompagnement des familles et des personnes, par des professionnels désignés ; coordination des moyens à disposition dans le domaine de l'aide aux besoins primaires, des ressources techniques et administratives, de tous les intervenants partenaires de la Plate-forme. Suit une description précise des locaux, des intervenants et du personnel nécessaires (un chef de service, un poste de secrétaire, deux intervenants sociaux, deux postes de médiateurs culturels, un « technicien rédacteur » et un « médiateur pour les meublés »), de l'organisation du travail (jours et horaires d'ouverture, etc.) et des conditions effectives d'accueil des demandeurs. Le parcours-type envisagé est le suivant : les demandeurs d'asile primo-arrivants sont systématiquement orientés vers la plate-forme par les différents partenaires institutionnels où ils sont reçus par un intervenant social et un médiateur culturel. Un document administratif (fiche signalétique) est rempli, des adresses sont transmises où les personnes pourront recevoir des aides, des bons alimentaires sont proposés. Une domiciliation est assurée (par la plate-forme ou d'autres structures). Un signalement est transmis à la DDASS (fiche de liaison), en même temps qu'est assurée une orientation vers les structures d'hébergement, vers la préfecture, la PMI et l'hôpital pour les femmes enceintes. A partir de cette première prise de contact, doit se mettre en place un suivi social et administratif portant sur différents domaines : l'hébergement (proposition de liste de familles à la commission d'accès en CADA), la santé (déclaration à la CPAM), la scolarisation des enfants (contacts avec les établissements), la procédure de demande d'asile (aide à la rédaction du dossier OFPRA), les ressources financières (constitution des dossiers, recherche d'aides financières).

Comme on le voit, le projet qui est proposé en octobre 2002 aux pouvoirs publics est plus que « ficelé », témoignant en cela — mais cela ne surprendra aucun observateur attentif des recompositions qui marquent depuis quelques années le monde de l'action publique locale — des compétences nouvellement acquises par le secteur associatif, de sa capacité à devancer les attentes des pouvoirs publics, à en adopter les codes, les préoccupations, et bien souvent les représentations. C'est le fameux « guichet unique », antienne qui parcourt le monde de l'action sociale depuis des décennies en France, que la CASU locale n'est pas parvenu à mettre en place dans le domaine de l'action sociale d'urgence[17], qui réapparaît ici dans le contexte de la demande d'asile. Et le moins que l'on puisse dire est que le projet présenté a des allures de véritable « projet de politique publique locale » témoignant, à mesure que s'éloigne l'image d'un monde associatif recentré sur le militantisme ou confiné à une mission de prestataire, de l'accès de certaines associations au statut de partenaire des pouvoirs publics, quand ce n'est pas de co-producteur à part entière de l'action publique locale.

Toutefois, des problèmes demeurent. Il faut trouver des locaux, dans un contexte où les demandeurs d'asile n'ont pas bonne presse, *« or, une plate-forme, cela peut amener beaucoup de monde sur le pas de la porte, dans la rue. Il faut donc bien choisir l'endroit pour ne pas avoir de plainte* » (Cadre ALC). Surtout, le financement pose problème. La DDASS et la DPM ne sont pas en mesure de financer le dispositif, l'administration centrale ayant fixé un plafond à 80 000 euros. ALC, se tourne alors vers le Fond Européen pour les Réfugiés, et rédige un nouveau dossier, sur lequel s'engagent les Restos du cœur, le SSAE, Médecins du monde et l'Entraide protestante.

[17] On se souvient que l'idée d'un guichet unique de nature à mieux coordonner les différents services d'urgence et à simplifier les démarches pour obtenir une aide constituait un des points forts du dispositif CASU créé par la loi contre les exclusions. Dans le département, pour des raisons qu'il serait trop long d'évoquer ici, ce guichet unique n'a pu être mis en place. Cf G. Frigoli (2000).

Cette période est aussi celle où se met progressivement en place le CADA nouvellement constitué. Il y a urgence car de nouvelles familles continuent d'arriver et la situation dans le secteur des meublés est explosive. En 2002, 109 familles (388 personnes) ont bénéficié d'un hébergement en hôtel pour la somme de 1 370 396 euros.

I-4 Tentatives de « normalisation » d'une population : expulsion des déboutés et création de la plate-forme d'accueil

La mise en place du CADA nouvellement constitué ne se fait pas sans difficultés. En premier lieu, il faut trouver des logements dans un département où ces derniers sont rares et chers. Pour cela, l'association ALC peut s'appuyer sur le réseau qu'elle s'est constitué au fil des années et sur un « attaché de direction chargé du patrimoine » dont la mission est la recherche d'appartements, le lien avec les bailleurs sociaux et les agences de location privée pour l'ensemble des services de l'association. Celle-ci gère une centaine de logements dans la ville de Nice et peut s'honorer auprès de ces acteurs d'une « *réputation de structure sérieuse* ». Même si cela *« n'empêche pas tout le monde d'être à l'affût, de regarder dans le journal, de voir dans la rue un appartement à louer…* », c'est l'image d'ALC et une stratégie éprouvée de prise de contact avec les loueurs qui constituent les ressources principales de l'association :

> « *On présente des garanties…Si on cherche un logement pour un demandeur d'asile, c'est l'association ALC qui cherche, avec toutes les garanties qu'elle peut apporter. C'est l'association qui est locataire, ce n'est pas la personne qui est dedans…*»[18].(Cadre CADA).

Fort de ces ressources, et de l'expérience que l'on commence à avoir localement de la gestion de ces populations, on fait le choix d'une « *structure éclatée* », c'est-à-dire de la mise à disposition d'appartements disséminés dans la ville et dans le département, d'une part *« de manière à ce que les gens ne soient pas trop tentés de se regrouper au sein de leur communauté d'origine* », d'autre part afin de tirer les leçons d'une expérience que l'on juge malheureuse : l'installation, dans le cadre du CADA existant, de demandeurs d'asile dans un « quartier périphérique » de Nice : « l'Ariane ». Ce choix aurait eu pour effet de créer de vives tensions entre les « autochtones » et de nouvelles familles vivant difficilement leur assignation à un « quartier de relégation »[19].
En bref, on tente de s'inscrire dans une logique d' « invisibilisation » dans l'espace urbain des demandeurs d'asile et de leur famille.

Par ailleurs, il faut s'engager dans la sélection des familles qui seront intégrées au CADA par la voie d'admission locale. Cette sélection s'opère lors de réunions de la commission d'accès en CADA et s'appuie sur une dynamique d'exercice d'une « justice locale » sur laquelle nous aurons l'occasion de nous étendre plus longuement, mais dont on peut déjà dire qu'elle articule plusieurs préoccupations et plusieurs principes de justification : la volonté de ne retenir que des familles dont les perspectives d'insertion semblent « *réelles* » ; la confiance accordée au diagnostic, l' « *avis motivé* », rédigé par la « *collègue assistante sociale* » du SSAE ; l'attachement à ne pas priver de suivi social des « *situations lourdes* » (sur le plan psychologique notamment), tout en se préservant de situations…à ce point « lourdes »

[18] En clair, mieux vaut ne pas évoquer le statut des personnes qui habiteront dans l'appartement lorsque l'on cherche à loger des demandeurs d'asile…
[19] Lors de la réunion de la commission demandeurs d'asile ISN du 24 juillet 2003, on évoque le cas de « *rixes arabo-tchétchènes* » dans ce quartier, qui ne sont pas pour contrecarrer la « *stigmatisation* » et la « *mauvaise réputation* » dont souffriraient les tchétchènes dans la région.

qu'elles en deviennent ingérables (lorsque les problèmes psychologiques tendent à devenir des problèmes psychiatriques) ; ne pas interrompre un suivi qui a déjà été engagé et dont l'entrée en CADA constitue en quelque sorte l'aboutissement — en clair, n'accepter que les personnes déjà connues, et connues *favorablement.*

La création du dispositif INTERMED, puis celle du CADA, ne suffit pas toutefois à évacuer la pression qui s'exerce sur l'offre d'hébergement dans le département. L'hébergement en hôtel meublé demeure très majoritaire, donnant lieu, par la voie de domiciliations privées établies sur une base « communautaire », à des situations d'inconfort, voire d'insalubrité qui préoccupent les autorités locales. Sans doute faut-il y voir l'origine d'une décision de la DDASS qui, à l'instar de l'arrêt des domiciliations, aura un retentissement important, et contribuera à soumettre à nouveau le « problème des demandeurs d'asile » à l'attention publique locale : en février 2003, la DDASS annonce qu'elle met un terme à la prise en charge financière des chambres meublées pour les familles déboutées. Une notification en ce sens est transmise aux familles et aux gérants des hôtels concernés, la décision devant prendre effet au 31 mars 2003. Dix-sept familles sont concernées, qui doivent organiser les conditions de leur départ.
La réaction d'une partie du milieu associatif local ne se fait pas attendre : une mobilisation s'organise, qui conduira des représentants associatifs ainsi que des représentants de la « communauté » des demandeurs d'asile à manifester devant la préfecture, événement local dont *Nice-Matin* se fera l'écho. Il faut dire que les enjeux que soulève une telle décision ne sont pas minces. Les familles concernées se trouvent, pour le moins, dans la difficulté, au vu de l'impossibilité de fait dans laquelle elles se trouvent de financer la location du meublé dans lequel elles logent, ou de se tourner vers le marché locatif privé. Mais, au delà de l'affichage d'une réprobation sans réserve d'une décision qui apparaît à beaucoup d'acteurs associatifs scandaleuse sur le plan moral — attitude dont il ne nous appartient pas ici de juger du bien-fondé —, la décision de la DDASS place certaines associations dans l'embarras[20]. D'abord, elle met à mal les relations que ces dernières entretiennent avec les publics. Ensuite, c'est vers elles que se retournent les gérants d'hôtels meublés dont elles sont l'interlocuteur direct. Surtout, certains acteurs associatifs ont le sentiment qu'on leur fait ici jouer un rôle qui n'est pas le leur, ou en tout cas qu'ils ne souhaitent pas endosser : celui d'auxiliaire de justice, chargé de mettre en œuvre une décision et d'adopter des pratiques qui heurtent la philosophie du travail social associatif :

> «*Notre vocation d'association n'est pas de foutre les gens à la rue ! C'est une situation croquignolesque… »* (Cadre associatif).

Manifestement, le statut de « partenaire », de « co-producteur » de l'action publique locale a des limites…
C'est finalement, selon l'expression d'un cadre de l'administration sociale, de « *manière politique* » que l'affaire sera réglée par la Préfecture, c'est-à-dire, on le comprend à demi-mot, de manière discrétionnaire, au cas par cas, et dans le souci de ne pas troubler l'ordre public[21].

[20] Ajoutons que cette décision intervient dans un contexte de forte inquiétude concernant le financement national du monde associatif. Lors de la réunion de la commission demandeurs d'asile ISN du 18 avril 2003, on évoque à ce titre l'idée d'une *« journée morte »*, outre la manifestation qui doit se dérouler à Marseille le 5 juin, en réaction à des « *coupes budgétaires »* qui risquent de *« conduire à la disparition de nombreuses associations* ». Parallèlement, un questionnaire est largement distribué aux associations locales, qui vise à recenser les « *conséquences des coupes* » dans chacune d'entre elles.
[21] Précisions que le collectif ISN s'était opposé par principe à un examen des situations au cas par cas, pointant l'incohérence de la position de l'Etat, celui-ci ayant payé pour ces familles pendant des mois (certaines sont à

Ainsi, cinq de ces familles seront régularisées, cinq autres bénéficieront finalement d'une aide au retour, les sept restantes s'étant « *évanouies dans la nature* »[22]. Mais nul doute que cet épisode de la vie locale n'aura pas contribué à apaiser le climat local et à faciliter le positionnement d'une DDASS tiraillée entre, d'un côté, sa mission sociale, sa volonté de conserver de bonnes relations avec un milieu associatif dont l'Etat social est aujourd'hui largement dépendant, et, de l'autre, sa fonction de relais d'une administration centrale qui, elle-même prise dans les rets d'une hiérarchie qui s'exerce entre les différents ministères, demande à ses services extérieurs de faire respecter la loi.

La dernière période, qui s'étend jusqu'au moment où nous écrivons ces lignes, est marquée par la mise en place de la plate-forme d'accueil des demandeurs d'asile, qui ouvre officiellement ses portes le 8 septembre 2003. Le financement européen est venu compléter la dotation de l'Etat — le coût financier (crédits FER et DPM) est de 100 000 euros couvrant la période du 1er septembre 2003 au 31 août 2004. L'association ALC a mis à disposition des locaux dont elle dispose non loin du centre ville, dotés « *d'une double entrée avec un petit jardin, ce qui permet d'éviter le squat dans la rue* ». On a soigneusement évité de faire trop de publicité à la création de ce nouveau lieu d'accueil. Manifestement, on ne souhaite pas « visibiliser » outre mesure la population des demandeurs d'asile, et par là éveiller l'attention de la population niçoise d'une part, de « réseaux mafieux » que l'on suppose prompts à investir tout nouveau dispositif d'autre part.
Depuis le 10 novembre, la plate-forme est autorisée par la DDASS à assurer des domiciliations, les pouvoirs publics concédant que l'arrêt des domiciliations en 2001 a eu pour effet d'alimenter, en la matière, un trafic. Toutefois, cette reprise des domiciliations s'entoure d'un certain nombre de précautions de nature à prévenir l'émergence d'un effet d' « appel d'air ». D'abord, on ne s'engage que pour une période d'essai de trois mois. Surtout, on opte pour une *sélection* des candidats à l'hébergement *:*

> « *Dans la mesure où on a des crédits limités, et qu'il y a une grosse incertitude financière sur l'avenir, on est obligé de sélectionner »* (Cadre DDASS).

La consigne donnée aux travailleurs sociaux qui interviennent au sein de la plate-forme est de ne retenir que les situations dites « lourdes » : « *Maladies* », « *femmes enceintes* », *« familles monoparentales* », « *viol* », « *torture* »[23]…bref il s'agit, selon le schéma classique d'exercice d'un travail social sélectif, d'établir et d'objectiver en situation et face à l'usager une échelle de la légitimité des demandes d'aide, par un subtil mélange d' « intime conviction » et de recours à une « expertise » dont on suppose la maîtrise chez les travailleurs sociaux dès lors qu'ils sont diplômés d'Etat et qu'ils bénéficient par là du statut convoité de « collègue assistante sociale ».

Toutefois, des difficultés demeurent, qui alimentent les craintes au sein du milieu associatif local. Alors que les arrivées de primo-arrivants semblaient s'être estompées pendant l'été, on évoque au sein du collectif ISN une nouvelle intensification des flux. Des familles tchétchènes, porteuses de « *souffrances terribles* » — *« on avait pas vu ça depuis longtemps* »

Nice depuis 2000, certaines sont déboutées depuis 2001) et se posant soudainement en contradiction avec ses propres pratiques. L'idée de solliciter une rencontre avec le Ministre de l'Intérieur a même été évoquée…

[22] Il se dit que certaines d'entre elles occuperaient sans titre des logements sociaux dans un quartier périphérique de la ville…

[23] Cadre DDASS.

nous dira un travailleur social — se présentent aux guichets d'accueil[24]. Les *« squats se multiplient à l'Ariane »*, entend-on lors d'une réunion ISN, qui seraient *« à la merci de réseaux mafieux »*. On s'inquiète par ailleurs des problèmes que pose le logement de réfugiés qui peinent à entrer dans le droit commun, en particulier du point de vue du logement, notamment du fait d'une implication jugée trop faible des bailleurs sociaux.
Au moment où nous écrivons ces lignes, il se dit localement que l'adresse de la plate-forme serait « *passée dans le réseau* » et se monnayerait déjà fort cher…

* * *

A reconstituer la chronologie des évènements, c'est la réponse d'un milieu local à l'émergence d'un « nouveau problème » qu'on voit se dessiner, au double sens de problème public à traiter et de problème d'action collective à organiser dans un contexte d'interdépendance forte entre les acteurs concernés. Réponse marquée, comme on l'a vu, par une sorte d'affolement initial, imposant la recherche de solutions improvisées, suivi de l'institution progressive de régulations, tendant à l'instauration de « manières de faire » locales, et empruntant à diverses sources. On y voit la trace de logiques institutionnelles, encastrées dans un univers de règles juridico-administratives mais également inscrites dans la poursuite de politiques organisationnelles ; la force d' « habitus professionnels » activés face à de nouveaux publics et de nouveaux cadres d'intervention ; et puis, toujours présentes, des logiques d'acteurs situés, placés en situation de faire face au changement et de prendre place au sein d'un nouveau contexte qu'il s'agit en même temps de façonner, même si c'est sous le poids d'une histoire locale intervenant tant dans la répartition des rôles que dans la manière de concevoir la coopération ou de hiérarchiser les enjeux.
C'est à l'analyse de cette rencontre entre des solutions préexistantes et la perspective d'avoir de nouvelles solutions collectives à élaborer qu'est consacrée la section qui suit. En conclusion, on s'interroge sur les enseignements que l'on peut tirer de l'observation de ces dynamiques locales, tant du point de vue de leurs effets sur la construction de l'action publique locale, qu'en ce qu'elle peut nous apprendre sur l'émergence du demandeur d'asile comme figure nouvelle, parmi d'autres, de la marginalité sociale.

[24] Une rumeur circule, selon laquelle cinq mille tchétchènes seraient en attente de départ depuis la fermeture des camps en Ingouchie.

II-De l’organisation de l’action publique locale à la construction institutionnelle de la demande d’asile

Sous la pression de l’afflux de demandeurs d’asile se présentant aux guichets de l’action sociale d’urgence, s’est progressivement formé un « système d’action territorial » constitué d’acteurs concernés, plus ou moins directement et de manière plus ou moins contrainte, par ces publics et la question de leur prise en charge ; système appuyé sur l’existence de réseaux de coopération préexistants, travaillés par l’émergence d’un nouvel enjeu de positionnement local et de coopération et qui seront amenés à se reconfigurer à la faveur de l’introduction d’un nouvel élément de contexte créant de nouvelles contraintes mais aussi de nouvelles opportunités pour les acteurs. En clair, de nouveaux liens de dépendance mutuelle se forment, qui posent aux acteurs la question de leur coopération, de la mise en place d’éléments de régulation de l’action collective dont les demandeurs, par leurs pratiques, stimulent l’organisation. Dans ce sens, la construction d’une offre d’hébergement doit se concevoir comme étant à la fois tributaire des formes d’action collective existantes et capable de redessiner ces dernières à travers la possibilité, toujours potentiellement présente, d’une redistribution des cartes. De cette rencontre entre un « déjà là », agissant dans le sens d’une appréhension des enjeux en fonction des cadres cognitifs, organisationnels et normatifs existants, et un « problème » en fonction duquel ces cadres vont se redéfinir, vont émerger des manières d’agir, de se représenter les publics, d’expliquer les problèmes, de les hiérarchiser, de concevoir les solutions souhaitables et les solutions possibles, etc. Bref, à travers l’élaboration collective, non toujours concertée, parfois conflictuelle, de ce qu’il faut faire face au « problème des demandeurs d’asile » et de la manière de le faire, c’est un style et un contenu d’action publique qui se donnent à voir. C’est l’objet des lignes qui suivent que de reconstituer, à travers la mise à jour de représentations du souhaitable et du possible et de logiques d’action, ce processus de construction de l’action publique locale, la place et les caractéristiques qu’y a le demandeur d’asile comme objet de politiques publiques, et d’en tirer les enseignements.

II-1 Logiques institutionnelles, logiques professionnelles et logiques d’acteurs dans la construction d’un système d’action territorial

Lorsque apparaissent dans la ville, dans le courant de l’année 2000, les premières vagues de migrants, toutes les institutions identifiées par ces derniers comme guichets d’accueil se trouvent confrontées à la même exigence : faire face à l’urgence. Bien évidemment, la mise en place de modes d’action face à cette « situation de crise » s’opère en fonction de la spécialisation de chaque structure, en fonction des missions dont chacune est officiellement investie. Ainsi, et en cela toute crise agit comme un révélateur de ce qu’il y a de stable dans le fonctionnement des institutions — révélant ce qu’il y avait de stable « avant la crise » —, on ne réagit pas de manière similaire dans tous les lieux, le caractère soudain de l’apparition de ce problème nouveau expliquant que, dans un premier temps, il soit appréhendé en fonction des cadres existants et les réponses apportées, fondues dans ces derniers : du côté des militants, on milite, les bénévoles caritatifs font du caritatif, les travailleurs sociaux font du travail social, l’administration sociale administre, etc. C’est le sens de la référence que nous avons faite à la notion de « bricolage institutionnel », soit l’idée que, face à la nouveauté, on fait avec ce qu’on a, avec ce qu’on sait faire et ce qu’on est censé faire. D’une certaine manière, si tout le monde est logé à la même enseigne, bien évidemment, chacun a une place

distincte sous cette enseigne commune, et c'est de cette place, de la position que l'on occupe — et des « dispositions » qui vont avec dirait-on avec Bourdieu —, que chacun conçoit son intervention.

Toutefois, cette phase d'improvisation de solutions, puisées dans le stock des solutions que l'on a *l'habitude* de mettre en œuvre, étant passée, des logiques de positionnement face à la nouveauté vont se déployer, témoignant de choix institutionnels opérés face à un problème dont on pense qu'il va s'installer dans la durée. Non pas que le poids des routines institutionnelles laisse brutalement et entièrement la place à des stratégies conscientes élaborées par des décideurs institutionnels qui seraient soudainement obnubilés par la volonté de favoriser leurs intérêts face aux changements qui se dessinent. Mais progressivement, au contact des publics, à la faveur d'échanges informels avec les « partenaires », à la lueur de l'expérience que l'on se forge dans le domaine et des enjeux que l'on identifie, des logiques d'adaptation à un contexte en redéfinition se mettent en branle, qui puisent autant à l'existence de cadres cognitifs antérieurs forgés par le temps qu'à la volonté d'être en mesure d'agir sur ces cadres lorsque l'on a le sentiment qu'il serait souhaitable de les modifier ou que, au contraire, il importe de pouvoir les maintenir et qu'il est pour cela nécessaire d'agir stratégiquement.

C'est ainsi que l'on peut comprendre les pratiques de certains acteurs soucieux de garantir l'intégrité de la « philosophie » qui guide la marche de leur institution. On a déjà évoqué le cas des CHRS du département et leur volonté affichée de ne pas se laisser « phagocyter » par une population potentiellement porteuse de risques de déstabilisation des pratiques :

> « *C'est vrai que les demandeurs d'asile n'ont pas le droit de travailler, les délais d'attente de la réponse sont longs, et pendant ce temps, on ne peut rien faire, insertion professionnelle, RMI…Il ne peut pas y avoir de projet, donc c'est une prise en charge qui coûte cher, qui se solde le plus souvent par un refus de statut et qui bloque une place pour une autre personne qui pourra travailler et avec qui on pourra avancer dans la prise en charge. Donc on en accepte de manière exceptionnelle, dans certains cas avec de gros problèmes de santé ou pour des raisons humanitaires…* » (Cadre CHRS).

Propos auxquels font écho ceux d'un autre gestionnaire de CHRS :

> *« Le CHRS est très sollicité pour les demandeurs d'asile mais nous mettons un frein sinon, le CHRS serait embolisé et on ne pourrait pas accueillir d'autres publics. On a fait ça au feeling. Théoriquement on n'a pas le droit d'exclure une catégorie de publics a priori. C'est un bon sens de terrain qui nous fait sélectionner* ».

On comprend que se mêlent ici des considérations d'ordres divers derrière la volonté de préserver la mission d'une structure centrée sur l'insertion professionnelle à terme. Face à des publics dont on ne sait pas de quoi l'avenir sera fait, et dès lors que l'on n'a pas d'action possible sur un aspect essentiel de cet avenir (la possibilité de demeurer légalement sur le territoire), c'est le spectre d'un « investissement à perte » qui se profile, sur le plan financier[25], mais pas seulement. Les enjeux soulevés par cette incertitude sont aussi d'ordre

[25] *« Normalement, la logique est la suivante : en arrivant, la personne n'a rien, elle est prise en charge à 100% pendant un ou deux mois, le temps qu'elle entre dans ses droits RMI etc. Au fur et à mesure que la personne retrouve ses droits ou trouve un travail, on lâche progressivement la prise en charge. Sur un hébergement de six mois, on paye tout pendant un mois, puis ensuite un peu moins, puis ensuite que le logement et à la fin on ne*

professionnel pour des intervenants qui vivent difficilement le fait de s'investir dans une relation dont l'issue leur échappe en grande partie. Intervient également le souci de ne pas exclure les populations « traditionnelles » dans un contexte où les demandeurs d'asile semblent investir tous les dispositifs et où il se dit que certains publics habituels de l'action sociale (SDF) développeraient pour cette raison des attitudes d'hostilité à leur égard[26]. Enfin, on comprend que le public demandeur d'asile n'est pas toujours perçu comme un public « facile » par des travailleurs sociaux qui aiment à se présenter comme des professionnels de l'échange, un échange qui passe par la parole :

> *« Nous, on travaille sur un contrat relationnel qui passe par la parole. Et c'est dur de le faire avec des paroles sommaires. On n'a pas les moyens d'avoir un interprète lors de chaque entretien. Donc on est réticent face aux familles qui ne parlent pas français. Cela peut paraître archaï que comme argument mais d'un autre côté dans des structures où on ne peut être efficace que si il y a un contact, on se sent moins efficace. Or, on aime bien être efficace car ça nous valorise. Quand on présente les familles, on demande tout de suite si quelqu'un parle français dans la famille. (…). Quand c'est clair qu'on ne va pas se comprendre, ça fait barrage. On est confronté à des barrages où en fin de prise en charge on ne saura toujours pas si on s'est compris…Tant qu'à faire, on se dit qu'avec une autre famille, on va être efficace en six mois. D'où une certaine frilosité face aux demandeurs d'asile* ». (Cadre CHRS).

C'est une argumentation assez proche que l'on retrouve du côté des Services Sociaux du Département (SSD), où l'on pointe les problèmes que pose le public demandeur d'asile, et plus encore, le public des déboutés du droit d'asile. Aux difficultés liées à l'incertitude qui plane concernant les possibilités d'insertion future des personnes, s'ajoute, avec cette dernière catégorie, celles qui sont liées à l'absence de titre de séjour, notamment l'impossibilité de mobiliser les prestations que les assistantes sociales ont à leur disposition. Au delà de ce constat, tout l'enjeu pour la polyvalence de secteur est ici d'échapper à la pression qui s'exerce sur le système d'accueil local, alors même que la polyvalence de secteur est traditionnellement identifiée localement, ce que l'on déplore au sein du SSD, comme le guichet « *tout venant où l'on envoie les gens quand on ne sait plus quoi faire avec eux* » (Cadre SSD). Si l'on accepte la prise en charge de réfugiés qui entrent dans le droit commun, sont donc éligibles à toutes les prestations et deviennent des « usagers ordinaires », si l'on mobilise l'aide sociale à l'enfance car il s'agit là d'une obligation légale à laquelle ne peut se soustraire le Conseil Général, on ne souhaite pas voir des familles de demandeurs d'asile investir les salles d'attente des circonscriptions (CAMS), dans un contexte où la surcharge dont elles seraient l'objet est une plainte récurrente localement[27]. Position qui peut surprendre de la part de l'acteur majeur du social qu'est aujourd'hui le conseil général mais qui signale en creux qu'il s'agit par là de souligner que la question de la demande d'asile n'est pas une question d'action sociale, mais une question de politique étrangère, de politique

---

paye plus rien ; la personne a retrouvé l'autonomie, on l'aide à trouver un logement et on lâche la prise en charge. De sorte qu'on a rarement des gens pour qui on paye plein pot pendant six mois. Si on devait tout payer à toutes les personnes, on tiendrait quelques mois et on n'aurait plus de sous. Donc, vous comprenez qu'avec les demandeurs d'asile ç'est pas possible puisqu'ils n'ont droit à rien ». (Responsable CHRS).

[26] Souci de maintenir une offre d'hébergement différenciée, susceptible de contenir le risque d'un transfert massif de population, auquel semble très attachée la DDASS dès l'origine.

[27] Ajoutons que, au delà de l'attachement à systématiquement tenter de préserver les conditions de travail du « corps » des assistantes sociales, on ne peut manquer de replacer la prudence manifestée par les services du département dans le contexte de la mise en place prochaine du Revenu Minimum d'Activité (RMA), et plus largement de l'approfondissement de la décentralisation.

d'immigration, de politique d'hébergement…, bref une question qui relève des responsabilités de l'Etat[28].

A côté de cette posture défensive, qui vise avant tout à se préserver face à de nouveaux publics qui risquent de déstabiliser des modes de fonctionnement institutionnels qu'il apparaît souhaitable de conserver, on trouve des positionnements plus « volontaristes ». Nous voulons ici évoquer le cas de structures qui, progressivement, vont se constituer en « spécialistes » du domaine, la construction de cette « expertise » pouvant prendre des formes diverses.
Ainsi en est-il de cette antenne d'une association caritative proposant habituellement un accueil généraliste qui, au fil des semaines, deviendra « le » guichet d'accueil des primo-arrivants en quête d'hébergement, au risque de prendre involontairement place au sein de « réseaux d'immigration » dont on dénonce les pratiques par ailleurs :

> « *Les gens, ils arrivent chez nous en premier. Je ne peux pas vous dire pourquoi ils arrivent chez nous mais je pense qu'en Russie on leur donne le plan. Ils arrivent ici, ils savent déjà nos prénoms. Ils savent à qui s'adresser : M. va faire la domiciliation, A. va chercher l'hôtel, elle va appeler la DDASS, faxer le truc et vous avez le meublé* ». (Intervenant associatif).

Ici, la spécialisation semble moins procéder d'une stratégie institutionnelle clairement établie que de l'initiative personnelle d'intervenants associatifs décidés à s'engager, pour des raisons diverses, dans l'action auprès de ces publics et prompts à se constituer des compétences en la matière à travers la recherche tous azimuts de l'information pertinente, du bon interlocuteur, des « procédures qui marchent »[29] : manières de faire dont le développement doit beaucoup à l'émergence de « personnages-clé », de « figures locales » sur laquelle nous reviendrons[30].

Différent est le cas d'associations d'action sociale, fortement professionnalisées, brassant des budgets importants et dont l'une d'entre elles se positionnera progressivement comme l' « entité demandeur d'asile » dans le département du fait de son implication dans la gestion de dispositifs publics (CADA, gestion de meublés, plate-forme d'accueil). Ici, la figure de l'intervenant social motivé par un engagement personnel laisse la place au choix raisonné et raisonnable que fait une structure dont la taille, les modes d'intervention et de fonctionnement organisationnel en font un acteur central de l'action sociale locale. Il n'est pas dans notre propos d'essayer de distinguer, si tant est que cela soit possible, ce qui procède ici de la stratégie d'une organisation désireuse de se positionner sur le « marché public des subventions », pour étendre son champ d'action et sa sphère d'influence, de ce qui relève du poids de circonstances poussant le gestionnaire principal de l'urgence sociale dans le département à rationaliser son implication dans la prise en charge de populations auxquelles il est de fait confronté, au risque d'une détérioration des conditions de gestion de l'urgence

[28] Ou relevant, pour son versant « humanitaire », d'un secteur caritatif auquel le SSD ne souhaite pas s'identifier.
[29] Notons que cette logique de « professionnalisation » (tâtonnante) de certains bénévoles n'est pas un phénomène nouveau en soi. Nous avions pu l'observer à propos de la mise en circulation du Fonds d'Urgence Sociale, la réponse que le Gouvernement d'alors avait apportée aux mouvements de chômeurs de l'hiver 1997-1998. Elle se voit réactivée ici à l'occasion cette fois, non pas de la création d'une nouvelle prestation, mais de l'apparition de nouveaux publics. Cf. G. Frigoli (1998).
[30] Quels qu'en soient les ressorts, il est à noter que de tels processus de ciblage, de spécialisation sur le public demandeur d'asile, ne sont pas sans alimenter débats et controverses quant à l'hypothèse d'un transfert de populations faisant suite à l'afflux de ces nouveaux publics. En d'autres termes, certains se demandent si le public demandeur d'asile ne se serait pas substitué aux publics qui étaient jusque-là habituellement accueillis dans certains lieux, substitution à laquelle, sans l'avoir nécessairement souhaité ou planifié, certains acteurs, par leurs pratiques, auraient apporté leur contribution.

sociale, sachant qu'il est sans doute parmi les acteurs locaux le plus à même de prendre en charge la gestion de ces nouveaux dispositifs de par les compétences techniques et professionnelles dont il est détenteur. Toujours est il que la « prise en main » de la question des demandeurs d'asile par un acteur associatif, qui plus est spécialisé dans le domaine de l'action sociale d'urgence, est porteuse d'au moins deux enseignements. D'abord, elle tend à confirmer le rapprochement, déjà instauré de fait par le recours massif des demandeurs d'asile aux services d'urgence, mais ce rapprochement se voit ici institutionnalisé, entre les thématiques de l'urgence sociale et de la demande d'asile. Il n'est pas indifférent en effet que ce soit le spécialiste local de l'urgence sociale qui devienne l' « entité demandeur d'asile » dans le département, même si c'est au travers de la création de deux dispositifs (CADA et plate-forme) ayant précisément pour objet de ne plus mélanger ces deux domaines et les populations correspondantes. Il ne nous semble pas excessif d'y voir un indice supplémentaire d'un processus de « socialisation » du demandeur d'asile, soit l'idée, sur laquelle nous reviendrons, que le demandeur d'asile tendrait à devenir un « exclu » parmi d'autres, une des figures de la marginalité sociale contenues dans l'image que se donne à elle-même la société française contemporaine à travers la mise en œuvre de ses politiques publiques. Le second enseignement concerne les modes de structuration de l'action publique locale. On ne peut manquer de voir derrière la prise de responsabilités de certaines associations la confirmation de la place croissante qu'occupe aujourd'hui le secteur associatif au niveau local, notamment dans le secteur de l'action sociale. Sans raviver ici un débat auquel nous ne saurions prendre part, il faut tout de même souligner que l'idée de confier la gestion des dispositifs créés localement (CADA, INTERMED, plate-forme d'accueil) à des associations nous semble moins relever d'un choix politique d' « ouverture à la société civile » que de la prise en compte pragmatique de l'impossibilité dans laquelle se trouvent les pouvoirs publics d'assurer cette gestion eux-mêmes. Ce qui vaut pour le domaine de l'action sociale depuis maintenant plusieurs décennies semble ici valoir pour le domaine de la demande d'asile, tout du moins pour ce qui concerne leur prise en charge sociale[31].

En dehors de ces acteurs qui, par des voies et pour des raisons diverses, s'adaptent à une nouvelle donne en se spécialisant, il semble que la situation la plus répandue soit finalement celle d'acteurs enrôlés *nolens volens* dans le réseau d'accueil, soit parce que leur spécialisation les y oblige (associations spécialisées dans l'accueil des migrants ou gestionnaires de CADA,…), soit…parce qu'ils trouvent ces publics sur leur chemin et ont peu de possibilités de contourner leur existence (associations caritatives, CCAS,...). En l'absence de positionnement clairement affiché et repérable que ce soit dans le sens de la défection ou au contraire de l'implication, l'enjeu semble être pour ces structures de « laisser passer l'orage en gardant le cap », c'est-à-dire de trouver le subtil dosage entre une adaptation nécessaire et la volonté de ne pas dévier de manière excessive du « sentier institutionnel » qui est le leur.
Au sein de cet ensemble, une attention particulière nous semble devoir être accordée au cas de la DDASS, précisément du fait des contraintes qui pèsent sur le difficile exercice d'équilibre que lui imposent les circonstances. On sait que c'est une des figures imposées du travail des DDASS, et plus largement des services déconcentrés de l'Etat, que de gérer la coexistence de deux rôles institutionnels : celui de représentant de l'Etat central auprès des acteurs locaux, celui de rapporteur d'une « réalité locale » auprès de l'administration centrale. En clair, les DDASS sont à la fois tenues de se montrer « bonnes élèves » face à un Ministère souhaitant contenir les effets centrifuges de la déconcentration, et invitées à adopter une posture d'animation de partenariats locaux valorisés pour leur capacité à se montrer inventifs. Ce sont là les avatars, bien connus, d'un « Etat animateur » confronté à l'ambiguïté des rapports qu'il

[31] Ce qui constitue sans doute un indice supplémentaire de la relative absorption, que nous évoquions plus haut, du second de ces domaines par le premier.

instaure entre le centre et une périphérie dotée d'une autonomie *relative*. Il faut, du côté de l'administration locale, assumer à la fois la fonction de courroie de transmission des décisions centrales et la position de co-producteur de l'action publique locale aux côtés d'acteurs, publics et privés, prompts à se retourner vers la DDASS lorsque la politique de l'Etat, voire la politique gouvernementale, est jugée critiquable, par exemple parce qu'inadaptée à la situation locale, ou, problème plus épineux, parce qu'idéologiquement suspecte[32]. Exercice difficile, proche de la double contrainte, mais qui ne constitue pas en soi une nouveauté pour des services extérieurs rompus à vingt ans de décentralisation[33]. Toutefois, avec le cas des demandeurs d'asile, l'angle du « grand écart » qu'il s'agit de réaliser se trouve accentué du fait de la double catégorisation institutionnelle dont fait l'objet cette population : le demandeur d'asile est à la fois un ressortissant de la politique d'immigration et un ressortissant de la politique sociale. Il est sous le contrôle de la préfecture, en même temps qu'il est un usager des services sociaux. Il est simultanément, à tous les stades de la procédure, quelqu'un à surveiller et quelqu'un à secourir. La figure du demandeur d'asile comme objet de politiques publiques oscille dans ce sens entre deux registres d'action : la surveillance et la suspicion d'un côté, la compassion et le secours de l'autre ; entre deux principes de justice : le respect de la loi et le caractère intolérable de la détresse sociale ; entre deux tutelles ministérielles : l'Intérieur et les Affaires Sociales. Certes, l'idée d'un va-et-vient entre « la potence et la pitié » (Geremek, 1987) en matière de gestion de la misère n'est pas nouvelle en soi ou réservée au domaine de la demande d'asile. On sait qu'elle parcourt toute l'histoire du traitement politique de la pauvreté et de la marginalité sociale. Elle prend toutefois un relief particulier dans un contexte où les sociétés démocratiques ont rejeté depuis longtemps le principe du bannissement comme issue possible de l'alternative. Les DDASS n'en sont pas il est vrai à assurer les reconduites à la frontière. Mais localement, lorsque l'administration sociale a eu à prononcer l'expulsion des déboutés de leur logement, c'est sur le mode de l'injonction contradictoire que certains fonctionnaires ont vécu la coexistence de deux attentes de leur hiérarchie, toutes deux assorties du même caractère impératif : d'un côté, au nom de l'Etat social, il n'est pas question de mettre des familles à la rue ; de l'autre, au nom de l'Etat pénal, il n'est pas question de financer l'hébergement d'individus en situation irrégulière.

C'est là d'ailleurs un point qui nous semble commun à toutes les structures que d'avoir à faire avec cette ambiguïté constitutive du statut du demandeur d'asile. Il n'est guère aisé d'avoir la charge d'individus qui *expriment* une souffrance terrible — que cette souffrance soit feinte ou non n'est pas le problème — et que l'on sait dans le même temps en position d'être à terme considérés comme indésirables sur le territoire, c'est-à-dire considérés comme illégitimes dans leur demande d'aide. On navigue ici entre l'expression paroxystique de la détresse sociale — ce que racontent ces gens (torture, massacres, viols…) les situe objectivement au delà de ce que l'on a coutume de considérer comme inacceptable chez « nos » pauvres —, et la manifestation la plus extrême de la fermeté dont sont capables nos sociétés démocratiques lorsqu'elles hiérarchisent la légitimité des demandes d'aide. Du côté des structures d'accueil, notamment des associations, on se trouve ainsi tiraillé entre un « habitus compassionnel »

[32] Ce qui pose incidemment la question de savoir jusqu'à quel point il est possible de porter un regard critique sur la politique gouvernementale lorsqu'on est un fonctionnaire de l'administration sociale. On sait que la nécessité d'articuler une fonction politique et une fonction administrative est au cœur de la mission qui est confiée à l'autorité préfectorale. La dimension politique de l'action des autres services déconcentrés est par principe plus difficile à assumer.

[33] Tout l'enjeu étant de ne pas mettre en péril l'existence d'un réseau de coopération et de coordination institutionnelle dont l'entretien exige un fort investissement en temps et en énergie, notamment de la part de personnages-clés (tels que les conseillères techniques des DDASS) et une importante capacité à se montrer « diplomate » dans ses relations avec ses « partenaires ».

conduisant à prendre la défense, de manière inconditionnelle et systématique, de celui qui souffre, et l'obligation de faire avec le fait qu'on se trouve *de facto* tributaire, acteur, voire co-responsable d'un dispositif global de traitement de la demande d'asile qui est par construction soupçonneux et excluant. Ce qui n'est pas facile pour les DDASS l'est peut-être encore moins pour des structures associatives qui ont souvent historiquement fondé leur projet sur le militantisme et se trouvent soudainement amenées à partager la responsabilité de choix et de pratiques institutionnels qui relèvent davantage de la maîtrise des flux migratoires que de la défense des opprimés[34] :

> « *On se retrouve à dire tout le temps « ça c'est interdit, ça c'est interdit ». Donc c'est toujours sous la forme de la contrainte. Et je me suis dit* « Mince ! en tant que travailleur social, on travaille sur les possibilités, sur les compétences », *et moi je me suis retrouvée gendarme. (…). Je crois que ce qui m'avait le plus marqué, c'est que je devais en Août l'année dernière leur dire qu'ils devaient quitter leurs meublés dans la semaine. La dame a fini aux urgences parce qu'elle avait des problèmes cardiaques et quand le lendemain un monsieur est venu me dire ce qui était arrivé après mon passage, je peux vous dire que vous vous sentez très très mal. Je me suis dit :* « qu'est ce qu'on fait comme travail ? ». *On est dans le contrôle. Or, il faut accompagner ces personnes* ». (Cadre associatif).

Cette difficulté, on le voit, se reporte directement sur les acteurs de terrain qui sont en première ligne et, au quotidien, font face aux publics. Peut-être peut-elle rendre compte de la relative ambivalence que nous avons cru déceler dans beaucoup des propos que nous avons recueillis. Au delà de l'épuisement souvent ressenti, du sentiment d'abandon parfois éprouvé, ou de l'impression d'avoir à assumer les incohérences de la politique nationale, on est surpris par la diversité des jugements qui sont portés sur ces nouveaux publics, ou des analyses qui sont faites des enjeux que soulève leur apparition. Si nous avons choisi le terme d'ambivalence, c'est bien parce que souvent, cette diversité s'exprime chez la même personne.

Ainsi, si les premiers temps de l'entretien sont généralement marqués par l'expression d'une compassion sans faille à l'égard de populations qui sont dans la détresse, il n'est pas rare que, au fil de l'échange, on fasse remarquer à l'enquêteur qu'il s'agit de publics qui ne sont pas toujours *« faciles » :*

> *« Beaucoup ne sont pas faciles. Ils veulent un véritable logement, ne veulent pas être en meublé. Il y en a qui sont en meublé et refusent d'aller en CADA »* (Cadre DDASS).

On trouve la même idée chez un responsable de CHRS :

> « *Certains demandeurs sont très exigeants par rapport au logement. Certains ont refusé quatre appartements de suite qui ne leur convenaient pas, dans ce cas il n'y a pas de problème pour les exclure du dispositif. Il ne faut pas exagérer tout de même ».*

De même, si les intervenants sociaux considèrent très généralement qu'il est indigne de placer en concurrence les différentes catégories d'exclus, certains laissent entendre à demi-mot que, dans certains dispositifs, ces nouveaux publics auraient pris la place des publics traditionnels :

[34] Il s'agit là d'ailleurs d'un des enjeux que soulève de manière plus générale le recours massif au secteur associatif dans le cadre des politiques sociales.

« *Si je veux éviter la langue de bois je dirai que ça ne peut être que vrai. Quand on augmente les masses de population sur une même assiette il y a un moment où l'effort consenti pour certaines personnes se fait au détriment d'autres, pas de manière absolue certes car il y a des fonds en plus pour les demandeurs d'asile. Mais cela se ressent sur le parc du logement. Les meublés sont devenus inaccessibles et chers à partir du moment où les propriétaires ont trouvé à remplir leurs lits par ce biais* ». (Cadre CHRS).

C'est un constat similaire que fait le responsable d'un centre d'accueil de jour :

« *Certains bénévoles avaient l'impression qu'on aidait davantage ces familles et pas assez les familles françaises. Le problème qui s'est passé c'est qu'il y a eu beaucoup de demandeurs d'asile territoriaux donc là c'est vrai que la population SDF française venait moins parce qu'ils trouvaient qu'il y avait trop de demandeurs d'asile sur le centre. (…). Avec tous ces jeunes très exigeants, impolis aussi avec les bénévoles…ils n'étaient pas très respectueux des bénévoles qui les accueillaient donc il y a eu des tensions avec les bénévoles qui n'acceptaient pas qu'on leur parle n'importe comment* ».

Dans le même sens, si l'on s'accorde pour reconnaître qu'il faut accueillir dignement ces familles qui ont souvent vécu des choses terribles, il n'est pas rare que l'on convoque dans le même temps la figure de demandeurs d'asile *« débrouillards* », qui comprennent vite à qui il faut s'adresser pour obtenir de l'aide :

« *Il faut dire que les demandeurs d'asile qui arrivent à Nice, notamment les personnes tchétchènes sont très au courant. Ils ont leur réseau et sont attendus et accompagnés de la gare routière jusqu'à la Préfecture* ». (Cadre associatif).

Ou encore :

« *Beaucoup arrivent avec un livret traduit dans leur langue qui indique où sont les soupes populaires…* ». (cadre DDASS).

Plus encore, certains mentiraient au sujet de leur histoire de vie, confirmant la fameuse hypothèse d'un « détournement du système » :

« *Il y a ceux qui viennent simplement pour utiliser le système. On en est convaincu intimement. On est devant un profil qui est tellement gros que…celle-là, de toute évidence, elle vient pour utiliser le système : faux regroupement familial, faux mariage, etc.* » (Cadre CHRS).

Ces propos trouvent un écho chez ce bénévole associatif, manifestement choqué par le niveau de vie de certains demandeurs d'asile :

« Les demandeurs d'asile deviennent rapidement exigeants. (…). Parfois on nous raconte n'importe quoi, des histoires de KGB. Le scénario est bien au point, notamment chez les russes. (…). Il y a des gens qui ont des revenus visiblement, en termes de niveau de vie. Par exemple, je vais dans un hôtel et je vois que le parking est

plein. Le tôlier me dit « Monsieur Untel, il a trois voitures… ». *Beaucoup ont des voitures. Ils ont un portable, une caméra, etc. ».*

On pourrait également évoquer ce discours plusieurs fois entendu sur des demandeurs d'asile qui, une fois obtenu le statut de réfugié, se montreraient peu enclins à acquérir leur autonomie et à se détacher de l' « *assistanat* » dans lequel ils auraient baigné :

« *Beaucoup de réfugiés qui pourraient travailler restent confortablement en CADA au lieu de travailler. En hôtel, ils ne bénéficient pas de l'accompagnement social qu'il y a en CADA* ». (Cadre DDASS).

C'est la même idée qu'exprime en termes plus crus encore, cette autre assistante sociale de l'administration sociale :

« *Ceux de l'Est sont encore dans une culture d'assistanat, même quand ils ont le statut de réfugié, ils sont assez passifs. Ils attendent que les choses se passent. Alors que par contre, ils savent très bien utiliser les dispositifs d'aide* ». (Cadre DDASS).

Bref, arrêtons cette énumération. Celle-ci n'a, bien évidemment, pas pour but de refléter un quelconque sentiment général d'hostilité des acteurs de terrain à l'égard des demandeurs d'asile : on pourrait en la matière extraire autant de citations d'entretiens dénonçant la détresse dont ces populations sont porteuses et vantant les mérites dont elles peuvent s'enorgueillir. Notre propos est davantage de souligner la coexistence, au sein du milieu local et, encore une fois, parfois chez une même personne, de discours apparemment contradictoires, conduisant à une image pour le moins contrastée du public demandeur d'asile. Mais le paradoxe n'est qu'apparent. D'abord parce que, avoir la « fibre sociale » et, pour cette raison, prendre la défense des démunis quels qu'ils soient, n'interdit pas de se souvenir que l'arrivée massive de cohortes de demandeurs d'asile a déstabilisé les pratiques institutionnelles et professionnelles locales, et ne rend pas aveugle à l'existence de réseaux au sein desquels s'organisent des trafics — pratiques dont les premières victimes sont les demandeurs d'asile eux-mêmes. Surtout, l'ambiguïté réside ici moins dans le discours des intervenants eux-mêmes que dans le caractère paradoxal du statut du demandeur d'asile (victime d'un système *versus* coupable de détourner le fonctionnement d'un autre système) et dans les dérives du traitement effectif de la demande d'asile aujourd'hui en France (délais d'instruction des dossiers)[35].

Ceci étant dit, il faut bien sûr distinguer selon le statut des intervenants en question. A la foi de militants soucieux de faire avancer une cause à travers des démarches d'aide individuelle, à la bonne volonté de bénévoles caritatifs qui ne sont pas toujours préparés à l'expérience du contact avec des populations dont l'approche est complexe, on pourra opposer le discours *identitaire* de professionnels du travail social qui font état de difficultés propres à ces publics. Parmi ces dernières, une plainte se trouve souvent émise, qui concerne les problèmes liés au statut particulier des demandeurs d'asile : est en cause ici l'impossibilité d'inscrire la démarche d'aide dans la durée, le demandeur d'asile étant, par principe, un usager dont on ne sait pas de quoi l'avenir sera fait. On touche là, selon certains, à l'un des fondements mêmes du travail social en tant que pratique professionnelle, à savoir la nécessité de pouvoir asseoir la relation d'aide sur un contrat dont les signataires ont seuls le contrôle de l'issue. Pour le

[35] La question des délais est très régulièrement évoquée par nos interlocuteurs comme un problème central mettant en situation très difficile, et les demandeurs d'asile, et les intervenants sociaux qui les accompagnent.

dire plus clairement, il n'est guère aisé et productif d'investir dans une relation avec des personnes susceptibles d'être officiellement déclarées indésirables sur le territoire.
Cette difficulté est redoublée par le fait que rares sont les aides légales mobilisables pour ces populations, surtout bien sûr pour les déboutés. Les travailleurs sociaux semblent manquer de solutions concrètes, sauf à se tourner vers une pratique de type caritatif (fourniture de nourriture, de vêtements, etc.) qui semble heurter les principes d'assistantes sociales formées à l'exercice d'un travail social « émancipateur » :

> « *Il n'y a que le caritatif qui a la souplesse nécessaire. On ne peut pas inscrire notre action dans la durée. C'est pas du travail social ».* (Cadre SSD).

Autre point évoqué, la question de la « différence culturelle ». Celle-ci a deux versants. Le premier concerne le problème de la langue : outre les difficultés liées à l'obtention de renseignements de type administratif, le défaut de compréhension mutuelle serait préjudiciable à une certaine conception du travail social en tant que pratique fondée sur l'échange de parole et le partage de l'intersubjectivité :

> « *Si il y a la confiance, on s'en sort toujours. Mais si on sent que dans les choses qui ne sont pas dites il n'y a pas seulement un manque de vocabulaire mais il y a aussi des choses cachées car ce sont des personnes qui ont vécu sous des régimes inquiétants et dont le réflexe c'est de ne surtout pas se livrer à l'administration : alors face à ça c'est quoi ? c'est qu'il ne parle pas bien ? Celui qui rigole à tout ce qu'on dit, ça veut dire quoi ? Qu'il a tout compris et qu'il se moque de nous ? C'est une manière polie de dire : «* Je vous en dirai pas plus » *? Cela veut dire quoi dans sa culture ? S'il parle français, on peut toujours creuser. Sinon, c'est quoi le problème ? C'est qu'il ne comprend pas ? C'est qu'il se bloque dans sa langue de peur de se livrer ? ».* (Cadre CHRS).

L'autre versant est davantage « culturaliste ». Plusieurs intervenants sociaux nous ont fait part de leurs difficultés face à des familles manifestant l'appartenance à une « autre culture », que ce soit au travers des pratiques éducatives ou du rapport aux institutions. Parmi les propos recueillis on trouve cette idée, plusieurs fois émise, selon laquelle les ressortissants des « pays de l'Est » auraient une approche de l'éducation « culturellement » très différente de la nôtre, nous y reviendrons. Plusieurs intervenants sociaux, par exemple, nous ont parlé d'enfants « livrés à eux mêmes », ce type de comportement parental étant attribué au poids de traditions et de traits culturels très éloignés des principes d'une éducation « à la française ». Au delà de la question de l'éducation, la rencontre avec ces publics semble être vécue par beaucoup sur le mode d'une incompréhension mutuelle appréhendée comme étant caractéristique des situations d' « interculturalité » :

> « *Moi, c'est vrai que ça m'est arrivé de ne pas vraiment comprendre le fonctionnement de la famille. Et c'est vrai que là, je me suis dit que je ressens le besoin de peut-être m'informer plus sur leur culture. (…). De temps en temps, j'ai l'impression d'être en décalage entre mes représentations à moi et les leurs ». (*Cadre associatif).

D'où parfois, comme chez cette autre assistante sociale, le recours à des formations spécialisées, démarche par ailleurs très en vogue dans le milieu du travail social :

« *Par exemple, un jour j'avais appris que certains faisaient la manche et c'est vrai que je me suis dit, il y a ce décalage et j'aimerais bien pour assurer un meilleur suivi des personnes, mieux comprendre et mieux appréhender ce type de situation et ça m'a amené à demander une formation dans le domaine de l'interculturel…On y aborde les personnes maghrébines, africaines…* ». (Cadre associatif).

Enfin, évoquée par certains, la question du statut social occupé par nombre de demandeurs d'asile, réfugiés ou déboutés, dans leur pays d'origine. Il semblerait que soit vécu comme déstabilisant le fait de se trouver confronté à d'anciens ingénieurs, médecins, voire hauts fonctionnaires, réticents face à l'idée de devenir le « client » d'une assistante sociale, en tout cas rétifs face aux méthodes classiques de l'entretien d'aide, le « malaise » ressenti par certains travailleurs sociaux pouvant être lié à une attitude de refus pur et simple par l'usager de toute approche « psychologisante » de la part de l'intervenant social ou à des comportements manifestant une totale méconnaissance des principes du travail social[36] :

« *Nos équipes ont l'habitude de travailler avec des gens qui ont des problèmes de tous types. Tout d'un coup, ils ont affaire à des gens qui viennent d'un autre pays et qui sont médecins, qui étaient ambassadeurs dans leur pays. Le travailleur social, normalement, : il y a celui qui sait et celui qui ne sait pas, celui qui est inséré et celui qui ne l'est pas. Là, on a des gens qui étaient dans la bonne société. On avait découvert ça quand on a reçu les Kosovars. On a eu un Maire, un ingénieur qui avait 600 personnes sous ses ordres. On a un renversement des valeurs…* ». (Cadre Associatif).

On se trouve ici typiquement face à un désaccord implicite concernant la « définition de la situation », le demandeur refusant de confirmer la répartition des rôles et des attentes qui va traditionnellement de pair avec la définition que les travailleurs sociaux ont l'habitude d'instaurer avec leurs « clients », soit une définition qui fixe une séparation nette entre un expert détenteur de solutions et un demandeur en attente…de ces mêmes solutions. Le désaccord peut alors conduire certains « usagers » à faire défection :

« *très souvent, les personnes sont des personnes qui avaient un statut social chez elles qui leur permet de se passer de travailleur social. Ils nous disent : «* mais nous, on n'a pas besoin de travailleur social ; donnez-moi un travail. On demande telle aide mais pour le reste, nos enfants, on sait les élever, le français on sait l'apprendre ». *Dans ce cas, ils choisissent une voie plus aride mais plus autonome* ». (cadre CHRS).

Dans tous les cas, ce qui est mis en cause c'est bien une déstabilisation des pratiques d'un travail social défini comme canonique.

A travers la diversité des pratiques institutionnelles qui ont cours localement, le moins que l'on puisse dire est que l'image du public demandeur d'asile qui se dégage de la politique locale semble floue. Nous voyons se côtoyer des logiques de sélection des publics à l'entrée de certaines structures, qui laissent entendre que certains demandeurs seraient plus acceptables que d'autres, et des pratiques de domiciliation qui semblent au contraire ne souffrir aucune restriction. On nous dit que la souffrance vécue par ces personnes est intolérable, mais on pointe l'existence d'individus qui détourneraient la procédure. On parle

[36] On peut à ce sujet évoquer le cas de cet ancien haut fonctionnaire africain qui, à sa descente d'avion, enjoignit la « petite dame » (en fait, l'assistante sociale), à aller chercher les bagages de la famille et à les charger dans ce qu'il s'attendait à être une voiture avec chauffeur.

de familles occupant un statut social élevé dans leur pays d'origine mais aussi de problèmes de violence dans les files d'attente. Est-ce à dire que n'émerge de cette construction intellectuelle collective que constitue *aussi* l'organisation d'une offre locale d'hébergement aucune image cohérente du demandeur d'asile comme objet d'action publique ? C'est l'objet de la section qui suit que de s'intéresser aux différentes manières de se représenter ces publics et de les caractériser et, plus largement, aux différents modes de construction du « problème » des demandeurs d'asile. Comme on va le voir, derrière la profonde hétérogénéité du panorama dressé par les acteurs interrogés, se profile un principe de construction du monde de la migration doté d'une forte capacité de structuration des pratiques : le clivage entre de « bons » et de « mauvais » immigrés.

II-2 Une enquête sur les catégories locales

C'est peu dire que de souligner la diversité des catégories qui organisent la perception et la prise en charge des demandeurs d'asile par les acteurs de terrain. On trouve dans le discours des personnes interviewées des catégories administratives (demandeur d'asile, réfugié, débouté…), des catégories ethnico-culturelles (les « gens de l'Est », les « maghrébins »…) , des catégories liées au statut social (les « personnes d'un niveau socio-culturel élevé »…), etc. L'usage de ces catégories est toujours contextualisé : les catégories pertinentes le sont en situation au sens où elles varient selon les contextes et les personnes. Ainsi par exemple, distinguer les individus en fonction de leur origine culturelle supposée pourra apparaître à tel intervenant social comme un principe adéquat d'explication de certains comportements observés. Mais pour un autre intervenant, dans une autre situation, ou parce que l'interrogation se déplace du registre comportemental à un autre registre, c'est la variable « statut légal » qui semblera plus adaptée, au sens où elle semblera offrir un meilleur cadre d'interprétation des situations et des actions sociales. Ajoutons que les catégories peuvent être croisées, conduisant à l'émergence de catégories plus complexes : le genre et la nationalité (une « femme tchétchène »), le statut légal et l'origine sociale (un « demandeur d'asile qui a fait des études universitaires »), ou les quatre (une « femme tchétchène qui demande l'asile et qui a fait des études universitaires »). En fait il n'y a d'autres limites à la sophistication de ces constructions catégorielles que celles que fixent les acteurs en situation pour peu que ces dernières fassent sens pour eux. Bref, il s'agit bien de catégories pratiques qui, si elles ont bien évidemment un substrat cognitif, n'en sont pas moins des catégories orientées vers l'action, au sens où en permettant aux acteurs de terrain d'organiser leur représentation du monde, elles leur permettent d'agir dans ce monde. Reconstituer le jeu de ces attributions catégorielles en situation, la dynamique des attentes et des inférences qui leur sont associées, les mécanismes à travers lesquels elles organisent les relations sociales n'est pas notre propos. On ne trouvera donc pas ici d'analyse fine de telle ou telle interaction observée, visant à rendre compte du travail de « définition de la situation » auquel se livrent les acteurs « ici et maintenant ». Il nous a semblé préférable, et plus adapté au propos de cette partie du rapport consacrée à l'analyse de la politique locale, de tenter de dresser un panorama des divers systèmes de catégorisation que nous avons repérés dans le discours des intervenants sociaux, avant de faire un état des lieux concrets où ces systèmes sont activés, dès lors qu'ils ont des conséquences bien réelles sur les *outcomes* de l'action publique locale, c'est-à-dire sur le sort réservé aux demandeurs d'asile. Notre but est ici de voir si, derrière la multiplicité des

situations dans lesquelles se pose la question de la catégorisation des publics[37], une *matrice cognitive*, de niveau plus général et au pouvoir de structuration plus étendu, est à l'œuvre.

La référence aux *catégories administratives* qui organisent la gestion institutionnelle de la demande d'asile aujourd'hui en France est souvent présente dans le discours des personnes que nous avons rencontrées. Ne serait-ce que parce que les droits auxquels on peut prétendre diffèrent selon que l'on est demandeur d'asile, réfugié ou débouté. Pour des raisons pratiques, les acteurs de terrain sont donc amenés à manipuler ces catégories qui engagent à des pratiques différentes : on sait qu'on ne va pas mobiliser le RMI pour un demandeur d'asile, qu'on ne peut présenter une personne déboutée à l'admission en CADA, etc[38]. On pourrait dire la même chose de la distinction entre asile conventionnel et asile territorial. Il y a là une différence de statut au regard de la législation et donc des droits afférents[39]. Plus ambigu est le cas d'une catégorie créée par le sens commun local, mais qui puise pourtant au cadre légal et procédural de la demande d'asile : la catégorie « *débouté de débouté* », qui désigne les personnes qui ont instruit sans succès plusieurs recours. Les choses sont un peu différentes car cette catégorie peut-être connotée. Si les catégories demandeur d'asile, réfugié et débouté ne disent pas en soi grand chose de l'individu situé qui existe derrière le statut, le « débouté de débouté » est quelqu'un dont on peut inférer un trait comportemental. On y verra toujours l'expression d'une très forte motivation à demeurer en France mais, au choix, et avec l'aide d'indices catégoriels supplémentaires, on imputera cette disposition à de plus ou moins « bonnes raisons » : ici, la figure du migrant déraciné qui paye le prix de l'incohérence de la législation française peut rapidement laisser la place à celle du migrant économique qui fait feu de tout bois.

Un autre critère de catégorisation circule localement, qui concerne la *situation familiale*. Il fait partie, avec le statut légal, le sexe ou la nationalité, des variables qui constituent la « fiche signalétique » des personnes et à ce titre a un pouvoir de structuration des pratiques assez important. On sait qu'être « *isolé* » ou être une « *famille »* n'ouvre pas au même type de prise en charge. Se mêlent ici des considérations matérielles (concernant par exemple le type d'hébergement), légales (la présence d'enfants donne accès à certains droits) et des considérations plus subjectives. La présence d'enfants constitue pour le travail social professionnalisé, dans tous les domaines et depuis toujours, un signe d'alerte, un élément central du diagnostic social. Elle constitue par ailleurs bien souvent, quel que soit le statut de l'intervenant, un motif supplémentaire de s'émouvoir et assure dans ce sens un surcroît de compassion à l'égard des personnes. Distinguer les *« familles nombreuses* » et les *« familles mono-parentales* » à ce titre constitue une manière d'affiner la caractérisation des publics :

> « *Moi c'est malheureux mais quand je vois que la famille est très nombreuse : par exemple un couple en meublé a moins de souffrance qu'une femme avec quatre enfants. Ou alors Madame a le cancer ou la tuberculose. Il faut regarder. Priorité par rapport à un couple avec un enfant dans un joli petit meublé ».* (Bénévole associatif).

[37] Nous ne nous plaçons ici que sur le plan de la *catégorisation des publics.* Nous n'aborderons pas, ou simplement de manière allusive, la question, beaucoup plus large, des *catégories qui organisent la pratique de l'accueil* des migrants.

[38] Ce fut d'ailleurs un enjeu important pour beaucoup d'acteurs de terrain qui « découvrirent » ces populations en 2000, que d'acquérir une *compétence* en la matière, c'est-à-dire la capacité à associer à l'appartenance à chacune de ces catégories les *bons* comportements.

[39] Et localement une réelle différence de traitement : tout intervenant social de terrain sait que face à un demandeur d'asile territorial, il n'y a pas grand-chose à faire en termes d'hébergement et plus largement en termes d'aide.

Mais là encore, pris isolément, ce critère ne dit pas grand-chose. Il ne prendra sens que rapporté au statut légal, à l'état de santé, etc., voire à des considérations touchant au comportement des personnes : comme on le verra plus loin, il est des familles considérées comme plus « faciles » que d'autres.

On pourrait dire la même chose du *genre,* autre dispositif de catégorisation opératoire dans de nombreuses situations mais qui ne prend véritablement sens que dans son association à des catégories complémentaires. Ainsi, la jeune femme qui se prostitue et la grand-mère en mauvaise santé n'ont pas grand-chose en commun, si ce n'est peut-être, mais rien dans le discours de nos interlocuteurs ne nous permet de l'attester véritablement, le fait qu'en tant que femmes, elles sont peut-être susceptibles d'alimenter dans un milieu, le social, qui reste majoritairement féminin, une empathie plus grande que les hommes. Toujours est-il que certains leur prêtent des comportements propres, que n'adopteraient pas les hommes, faisant du genre un principe explicatif parmi d'autres de la perception différenciée des migrants. Ainsi en est-il par exemple de tout ce qui concerne les pratiques de formation :

> « *Les hommes ne viennent pas aux cours de français. Mais les femmes elles, elles viennent. Elles font garder les enfants par des autres, etc. ».* (Bénévole associatif).

Au delà de cela, on comprend que sont parfois activées les représentations stéréotypiques classiques associant la femme à l'univers domestique (la cuisine, les enfants…), et faisant, à l'instar des associations de femmes dans certains quartiers sensibles, du partage de l'expérience féminine, et de l'expérience de mère, un facteur de lien social :

> *« Pour apprendre le français, c'est pas facile. En fait, c'est surtout les femmes qui sont toujours présentes. Les hommes, on ne les voit pratiquement pas. On a fait aussi une soirée Tchétchène l'été dernier et on avait dit, on va faire un partage de repas et de musique tchétchène et c'est elles qui vont préparer les plats. Il y avait une famille arménienne et une famille zaï roise et on a dansé, on a mangé, il y avait le délégué, l'aumônier, et tout ça… »* (Bénévole associatif).

Le cas le plus extrême de mise en exergue de ce que l'expérience féminine de la migration a de singulier est fourni par le Centre Maternel qui, dans son bilan d'activité, propose une réflexion, extrêmement argumentée et référencée (à la psychologie clinique essentiellement), centrée sur les difficultés propres qu'affrontent les mères déboutées :

> « *Pour elles, l'exclusion sociale liée à la clandestinité et à la non régularité administrative redouble les effets d'une autre exclusion vécue sur le plan affectif, liée au rejet de l'enfant par leur entourage sentimental et/ou familial… (…). Elles se vivent comme doublement non conformes, doublement en situation irrégulière.* (Centre Maternel, Bilan d'activité).

Le *statut social* des personnes apparaît également comme un principe structurant des pratiques relationnelles et des modes de compréhension des comportements. Derrière cette notion de statut social se mêlent en fait différents éléments : des éléments de capital culturel, reliés à ce que l'on sait ou suppose de la carrière scolaire de la personne, côtoient la référence au métier exercé avant la migration, aux responsabilités assumées, à un capital économique et social, et plus largement à un « habitus cultivé » qu'on suppose aller de pair avec l'appartenance aux couches sociales supérieures :

« *Oui, c'est vrai que moi j'ai remarqué que c'est des gens qui ont été souvent à l'université, surtout dans les premières familles qui sont arrivées, plus que dans celles qui arrivent maintenant. On retrouve bien les différentes classes sociales de Tchétchénie. Je ne connais pas exactement l'organisation de la société tchétchène, mais je pense que dans les premières familles qui sont arrivées c'était plutôt des personnes qui avaient fait des études, l'homme comme la femme. Et maintenant, ce que je vois, c'est des hommes qui parfois n'ont pas fait d'études scolaires au delà du baccalauréat, donc qui ont des diplômes de garagiste, mécanicien, plutôt manuels, artisans et des femmes plutôt cuisinières. Et l'approche est différente…* ». (Cadre associatif).

On comprend que c'est par un effet de miroir que se définissent ceux que l'un de nos interlocuteurs désignera comme des *« gens cultivés, qui ont de l'enseignement »* : il s'agit en fait de publics qui ne ressemblent pas aux clients traditionnels de l'action sociale. Situation inédite pour beaucoup que de se trouver face à des personnes qui n'ont pas le profil de ceux qui composent habituellement le paysage de la marginalité sociale à Nice. Que le fait d'avoir affaire à des gens qui, toutes choses égales par ailleurs, correspondent à *nos* classes supérieures ou *nos* élites alimente un sentiment de proximité sociale ou au contraire une impression de distance (selon la place que s'assigne à lui-même l'intervenant dans notre système social), l'origine sociale des publics semble être une donnée importante pour les acteurs de terrain. Elle l'est, comme nous l'avons vu plus haut, parce qu'elle est susceptible de déstabiliser les pratiques professionnelles de travailleurs sociaux peu coutumiers d'une intervention auprès de publics n'appartenant pas aux couches populaires. Mais aussi parce qu'on suppose que, dans le cas de ces publics, viennent se greffer des difficultés propres au sentiment de déclassement qui les guette :

« C'est à prendre en compte une fois qu'ils sont réfugiés (…) ils aimeraient bien continuer à travailler dans leur domaine mais ce n'est pas possible du fait de la langue et de la reconnaissance du diplôme ». (Cadre associatif).

C'est cette même idée qu'exprime le responsable d'une association :

« On accueille des gens qui avaient des maisons …des directeurs, des ingénieurs, des médecins qui avaient un projet professionnel. Et puis nous, on leur dit qu'il faudrait envisager un autre projet professionnel. Il y a un travail de deuil très long à faire… ». (Cadre associatif).

Ce qui donne ici aux processus de catégorisation leur capacité de structuration des pratiques, c'est le fait que dès lors que l'on suppose que les gens ne se comportent pas de la même manière selon qu'ils sont ou non issus de milieux populaires, en conséquence, on ne se comporte pas soi même de manière identique face à eux selon qu'ils sont ou non issus de classes populaires. On pourrait dire la même chose des *catégories ethnico-culturelles,* très présentes dans le discours des personnes que nous avons interrogées. Ici se mêlent la référence à des origines nationales (les russes, les algériens, les togolais, etc.), et le recours à des catégories plus larges (les « maghrébins », les « africains ») voire beaucoup plus diffuses (les « gens de l'Est »). Dans tous les cas, on est frappé par la récurrence d'une vision fortement culturaliste des choses, que cela soit pour mettre l'accent sur le problème général que constitue le fait d'avoir affaire à des publics « issus de cultures différentes », ou pour différencier les publics entre eux.

Parmi les multiples illustrations de la prégnance d'un regard ethnicisé sur le monde des demandeurs d'asile, on peut notamment évoquer le domaine des pratiques éducatives. Pour beaucoup, les familles tchétchènes développeraient en la matière des manières de faire étonnantes :

> «*Les enfants ne sont pas élevés de la même façon. Ils n'ont pas les mêmes références éducatives. Par exemple, il y avait un petit groupe de familles du côté du quartier de Magnan. (…). C'était des tchétchènes qui ne se connaissaient pas auparavant mais qui, du fait de partager la même langue, avaient les mêmes façons de faire. Alors, il y avait des enfants qui jouaient dans la rue et la police intervenait. Pour faire comprendre qu'en France, ça ne se passe pas tout à fait pareil, c'est assez difficile* ». (Cadre associatif).

C'est la même idée qu'évoque cette chef de service, frappée par la dimension « communautaire » du mode de vie développé par cette catégorie de migrants :

> « *Ce sont des gens qui vivent peut-être un peu différemment en termes de culture parce que les enfants par exemple sont moins surveillés, ils vivent plus en communauté, ils ont des habitudes communautaires beaucoup plus fortes. Il y en a qui viennent à trois dans la chambre, ils viennent prendre le café, il y a beaucoup d'enfants* ». (Cadre associatif).

Face à des pratiques éducatives perçues comme radicalement différentes des « *nôtres* », certains se lancent alors dans la recherche d'explications aux conduites observées[40] :

> *« Leur mode de vie n'a rien à voir avec le nôtre. Ils laissent leurs enfants jouer dehors jusqu'à onze heures du soir. Il faut que je leur dise « rentrez les enfants ! ». C'est beaucoup le fait des tchétchènes : c'est leur mode de vie. Ou alors, ils avaient tellement d'espace chez eux. Je ne peux pas le comprendre. Alors je prends les petits au square et je les ramène à la maison. Ils n'ont pas peur du danger, ou alors le fait d'avoir vécu sous les bombes fait qu'il n'y a plus rien qui les impressionne, je ne sais pas ».* (Bénévole associatif).

Toutefois, les « gens de l'Est » n'ont pas le monopole de l'altérité en matière d'éducation. Les pratiques des « *mères africaines* » peuvent sembler elles aussi quelque peu déroutantes :

> *« Les valeurs concernant l'éducation des enfants peuvent être très différentes. Par exemple, une mère africaine ne voulait pas toucher son enfant pendant quarante jours et voulait faire venir sa cousine. C'est pas les mêmes normes et habitudes et cela peut poser problème. Nous, on essaie de leur expliquer comment cela se passe ici et il faut également que l'on s'adapte aussi. (…). Nous avons même suivi des formations pour mieux comprendre comment cette étape de la vie se vit dans les différentes cultures, pour mieux travailler sur la relation parents-enfants ».* (Cadre Centre Maternel).

Le recours à des formations spécialisées dans le domaine de l'interculturel constitue une des manières de s'adapter à des différences culturelles *perçues* comme telles. Mais la prise en compte de la dimension culturelle des conduites, appréhendée comme une donnée objective

[40] On notera, s'il fallait encore se convaincre du caractère « dynamique » des discours identitaires, que la personne qui évoque « *nôtre* » mode de vie (en incluant l'enquêteur dans cette communauté de référence), pour mieux l'opposer à celui des tchétchènes, est originaire du Maghreb et s'exprime en français avec un fort accent.

avec laquelle il faut compter, a des incidences très concrètes concernant les pratiques de prise en charge. Beaucoup s'engagent ainsi dans la voie de la « *mixité* », démarche visant de manière volontariste à contrer la tentation du « repli communautaire », ou, plus prosaïquement, à contenir les effets d'une trop grande visibilité de certaines populations :

> *« Quand il y a des problèmes de gamins qui sont laissés dans les couloirs de l'hôtel, quand arrive l'été par exemple, ils se retrouvent à dix gamins dans les couloirs, alors que vous avez les gens qui sont en vacances ou quelqu'un qui travaille. On a choisi la mixité, on a choisi de ne pas les mettre tous ensemble. Cela peut poser problème ».* (Cadre associatif*).*

C'est cette même logique qui a prévalu lors de la mise en place du nouveau CADA :

> *« Les appartements sont répartis sur Grasse, Cannes, Nice et Drap. C'est un choix d'avoir un CADA qui évite la concentration sur un même lieu, de manière à ce que les gens ne soient pas trop tentés de se regrouper dans leur communauté d'origine. On a pensé que ça serait un facteur d'intégration et qu'en même temps on ne concentre pas trop de publics demandeurs d'asile sur les mêmes lieux, ce qui risquerait de rendre leur intégration difficile avec l'environnement* ». (Cadre associatif).

Au delà de ces choix logistiques, c'est plus généralement dans les pratiques quotidiennes les plus banales que se manifeste l'intervention du « critère culturel » à travers la diffusion de manières d'interpréter les situations et d'agir qui circulent localement, se transmettent pour constituer une sorte de sens commun local dont on n'acquiert les codes qu'à l'usage. Ainsi, tout le monde vous dira qu'on ne met pas des Russes et des Tchétchènes face à face si l'on veut éviter les bagarres. De même, on ne saurait prendre à la légère les mœurs religieuses des personnes, même et peut-être surtout, lorsque l'on pourrait penser que les personnes en question ont, vu leur état de détresse, d'autres priorités :

> *« Les bénévoles, j'ai eu du mal à leur faire accepter certaines choses (…), ils ont eu du mal à accepter les habitudes alimentaires des musulmans. Certains disaient :* « s'ils avaient vraiment faim, ils prendraient tout et ne feraient pas les difficiles *», mais c'est n'importe quoi. Un jour, il y avait des pâtes et des côtes de porc et j'ai vu qu'un bénévole était en train de verser le fond de sauce dans les pâtes et j'ai dit :* « mais ça va pas ! Il ne faut pas mélanger *! » et lui m'a répondu : «* Mais c'est pas grave, ils ne le verront pas et ne le sauront pas *». Donc c'est vrai qu'on a mis un certain temps pour faire accepter ça et maintenant dès qu'on a un doute sur les boîtes de conserve avec du gras, on ne leur donne pas et on le remplace par du thon ou un équivalent. Et oui, c'est important de respecter ce genre de choses, surtout dans leur situation : ils se rattachent encore plus à ces valeurs et il faut les respecter, c'est normal ». (*Bénévole associatif).

Le recours à un « savoir socialement disponible » concernant les traits culturels des migrants peut même dans certains cas donner lieu à la constitution de « compétences » en la matière qui peuvent étonner l'observateur extérieur :

> « *Au début* [i.e. les russes et les tchétchènes], *je n'arrivais pas à les distinguer. Maintenant, je le vois. Vous avez deux personnes dans la salle d'attente, je sais que lui il est tchétchène et lui il est russe. On le voit. C'est déjà pas le même regard, c'est pas les mêmes choses* ». (Intervenant secteur caritatif).

Mais l'on sait que lorsque les attributions ethniques ou culturelles apparaissent comme des principes d'interprétation et d'identification pertinents, il n'est pas rare que ce soit par différenciation des groupes en présence, perçus comme significativement différents, que s'opèrent les assignations identitaires : les X sont ainsi, un peu plus que les Y qui le sont moins, et contrairement aux Z qui sont très différents à cet égard. C'est ce schéma que l'on semble retrouver chez certains intervenants dont on n'ose dire qu'ils déclinent une hiérarchie de leurs préférences, mais qui manifestement trouvent à définir les groupes culturels en les mettant en perspective.
Ainsi en est-il de ce cadre qui distingue les « personnes des pays de l'est » du reste de son public :

> *« Les personnes des pays de l'Est ont une énergie, une foi dans l'avenir, un courage, c'est fantastique,* c'est tout l'opposé des autres*. Nous on essaie de les cadrer un petit peu car comme elles n'ont pas d'autorisation de travail, le travail c'est l'avenir, on ne peut être sauvé que par le travail. (…). Mais je veux dire que quelque part c'est rafraîchissant, c'est réjouissant de voir que les gens…là, en termes de motivation, il n'y a pas de problèmes. (…). Je remarque que les personnes originaires des pays de l'Est ont des facilités à apprendre la langue française, c'est époustouflant ».* (Cadre CHRS).

Chez cet autre intervenant social, l'enjeu est là aussi d'ordre comportemental, mais les registres d'identification (nationalité, religion, origine ethnique, statut au regard de la législation) sont multiples et croisés. Aux « gens des pays de l'Est », sont opposés des « ressortissants algériens » réunis par une même pratique religieuse et dont la conduite est référée au fait qu'ils ont en commun de demander l'asile territorial. On comprend que la catégorie que le discours cherche ici à faire émerger est celle d' « homme algérien, musulman pratiquant, demandeur d'asile territorial et isolé » et qu'à cette catégorie, opératoire chez cet intervenant, est associée un trait comportemental particulier :

> *« Autant avec les gens des pays de l'Est on avait des problèmes au niveau de la communication (…) mais pas de problème au niveau du règlement intérieur, par contre, avec les ressortissants algériens on a un problème ici à savoir qu'ils ne sont pas du tout respectueux du personnel, ni du règlement général. Cela crée parfois des conflits parce qu'ils ne se mélangent pas, enfin c'est très compliqué et leur seule préoccupation semble être quand même religieuse, à savoir qu'on a une petite mosquée à côté où ils vont quatre cinq fois et entre-temps ils viennent ici pour les prestations offertes et gratuites et c'est vrai que si on leur refuse une serviette ou quelque chose en général on a souvent de l'agressivité. Et ils sont d'autant plus mal dans leur peau que leur statut de demandeur d'asile territorial n'aboutit pratiquement jamais. C'est inégalitaire ».* (Cadre accueil caritatif).

On trouvera dans les propos d'un autre intervenant social, exerçant en CHRS, une bonne illustration d'un processus de mise en perspective de trois formes d'altérité, de trois manières de se donner à voir comme « culturellement » différent. Ici, la différence culturelle est problématisée : certains groupes sont proches sur certains points et diffèrent sur d'autres. Ainsi, si les « *gens de l'Est* » et les *« maghrébins* » ont en commun de se rapprocher de « *nôtre* » modèle familial, très différent du modèle *« cap-verdien* », ils témoignent d'une expérience de la migration qui doit être distinguée. Pourtant, tous ont en commun d'être confrontés au « *problème* » de l' *« intégration* » :

« Il y a quand même des cultures différentes. On retrouve des problèmes d'intégration un peu généraux qui sont que les gens ne connaissent pas le système. On leur explique mais c'est un peu nébuleux. Ils ont toujours peur qu'on les trompe, qu'on ne leur dise pas tout ce à quoi ils ont droit. Alors, il peut y avoir des aspects revendicatifs qui s'expriment parfois de manière plus forte, souvent des gens du Maghreb, c'est plus facile pour eux d'exprimer cela même si ils ont une communauté, ils ont des tas d'information plus ou moins vraies… (…). C'est peut-être un peu moins vrai avec les réfugiés de l'Est. Ils ont une information mais ils sont plus prudents. Je pense que la problématique est un peu différente. Je pense que les maghrébins qui sont venus savaient ce à quoi ils s'attendaient globalement, même s'ils n'avaient pas toutes les connaissances des rouages. Mais les réfugiés de l'Est, ils attendaient le paradis, peut-être que quand ils sont arrivés on leur a dit que c'était ça, qu'ils allaient avoir tout de suite un logement, un travail, donc ils sont assez surpris de ne pas trouver tout ça. C'est plus de la désillusion que de la revendication. Il y a aussi des gens qui viennent des Comores. Il semblerait que là, la situation soit plus…il semble qu'on comprenne mieux les situations familiales des personnes de l'est alors que les Comores, le Cap Vert, ils ont une organisation plus complexe, ne serait-ce que pour l'enregistrement de l'état-civil. Il peut y avoir des enfants qui ont le même père et la même mère qui ont des noms différents. Ils nous expliquent que c'est lié au fait qu'ils portent le nom de la grand-mère, du grand-père, de l'oncle…Il peut y avoir des sœurs qui s'occupent des neveux…du coup, nous on a moins la compréhension de la structure familiale. Il arrive qu'une femme s'occupe d'enfants qui ne sont pas les siens et que ses propres enfants soient chez quelqu'un d'autre. (…). Là, il y a des complications qui sont plus fortes qu'avec les gens de l'est qui ont une structure familiale plus proche de la nôtre. Le Maghreb est aussi plus fréquemment avec des filiations directes. Alors que les Comores et le Cap vert ont des structures familiales très très différentes avec des formes d'autorité parentale, des formes de relation aux enfants qui peuvent être différentes. »

Chez un responsable du secteur associatif, c'est cette même logique de distinction entre origines que l'on retrouve, mais cette fois l'origine ethnique est croisée avec le statut social. Ce qui semble ici jouer, c'est avant tout le fait que, contrairement à d'autres, les tchétchènes seraient « *éduqués* » :

« Vraiment, on a fait des choses vraiment chouettes avec ces gens-là [i.e. les tchétchènes] *parce que ce sont des gens qui sont éduqués ; oui, les trois quarts des familles avaient des professions libérales, elles sont très très convenables et faisaient énormément d'efforts pour s'intégrer, pour apprendre la langue et tout. Par rapport aux maghrébins, eux, on a essayé à un moment donné mais ça n'a pas marché, on a de bonnes relations avec eux mais pour aller un petit peu plus loin dans leur intégration, c'était beaucoup plus difficile ; ces familles tchétchènes, elles, elles font énormément d'efforts pour s'intégrer ».* (Responsable Centre d'Accueil caritatif).

Notre propos, devons-nous le préciser, n'est pas de gloser ironiquement et à peu de frais sur la vision étroitement culturaliste d'acteurs de terrain à qui auraient échappé les mérites et les subtilités de la vision « non essentialiste » de la culture qu'ont adopté les sciences sociales aujourd'hui. Serions-nous placés dans la même situation qu'il nous serait sans doute impossible de procéder sans avoir recours à de telles procédures de catégorisation — nous n'y échappons d'ailleurs pas véritablement face à nos propres étudiants. Non seulement cela nous

serait impossible, mais il y a fort à parier que cela nous vaudrait d'être rapidement qualifié d'incompétent pour peu que l'on s'accorde sur le fait que la catégorisation sociale répond non seulement à un principe d'économie cognitive, mais qu'elle constitue en outre une compétence sociale voire professionnelle dans tous les domaines où il s'agit d'intervenir sur autrui (enseignement, médecine, travail social, etc.). Bref, point de condescendance ici à l'égard du monde de l'action sociale mais plutôt la volonté de montrer que, au quotidien, dans différents lieux, la perception des demandeurs d'asile s'organise par le biais de la construction et de l'usage de catégories autorisant des inférences en termes de comportements et de dispositions à agir de telle ou telle manière : les femmes sont souvent comme ceci, les Tchétchènes sont plutôt comme cela, etc. C'est (avec) de telles catégories que travaillent les intervenants sociaux et, pour socialement construites et subjectivement accomplies qu'elles soient en situation, elles n'en informent pas moins les pratiques, au sens où elles ont des effets bien réels.

Ce qui vaut pour les catégories administratives, les catégories de genre, les catégories ethnico-culturelles, etc., vaut pour un autre dispositif de catégorisation dont les effets concrets sont loin d'être négligeables ; celui-ci porte sur les comportements des individus. Avec ces catégories comportementales, on est proche de la catégorisation ethnique, pourtant les deux registres ne se recoupent que partiellement. Si, comme on l'a vu, à certaines communautés sont parfois associés certains traits comportementaux, il n'en est pas moins vrai que les acteurs de terrain introduisent des nuances dans leur appréhension des individus qui composent ces communautés. En d'autres termes, une fois pris en compte ce que les tchétchènes, et au delà les femmes, les personnes qui ont fait des études supérieures, etc., ont en commun en termes de comportement, il reste une marge d'interprétation pour la prise en compte de ce que les individus, en tant que sujets singuliers, présentent comme caractéristiques comportementales. Laissons de côté tout ce qui touche à la dynamique des affinités interpersonnelles, dont nous ne saurions ici objectiver les ressorts, pour nous intéresser à des cas où le comportement de l'individu, ou de la famille, est érigé en critère objectif — en tout cas perçu et présenté comme tel par les acteurs — de catégorisation des publics.

Une première illustration concerne le comportement scolaire des enfants :

> « *Il y a beaucoup d'enfants qui réussissent bien, ils ont des compétences, il y en a un qui joue très bien aux échecs, il y en a qui jouent de la musique, il y en a beaucoup qui ont des compétences, pas que scolaires, et il faut travailler sur ça. L'enfant, c'est très important, en plus ce sont des familles qui…ils disent que peut-être ils sont dans la galère mais ils ont fait ça pour leurs enfants. Pour eux, c'était l'espoir, c'est ce qui les motivait. Donc on va travailler avec l'enfant et avec la famille. C'est très important* ». (Cadre associatif).

C'est le même sentiment qu'exprime le responsable d'un centre d'accueil caritatif attaché à accompagner le parcours scolaire des enfants et sensible aux potentialités de certains ainsi qu'à la réussite scolaire que celles-ci permettent d'espérer :

> « *On a géré comme on pouvait l'intégration de ces gamins mais ils avaient des difficultés au niveau de la grammaire. Ils sont intelligents mais bon, c'est pas facile donc l'accompagnement scolaire qui n'était que pour les français au début, maintenant, il n'y a plus que des étrangers …(…). On a des bénévoles qui sont allés, en plus du mercredi après-midi, chez les enfants et les parents dans les hôtels. Il y a*

une famille arménienne, c'était des universitaires et ils ont deux enfants qui sont hyper brillants les gamins, dont un qui a gagné un concours d'échecs. Eux, ils ont eu le statut de réfugié et ces gens, ils ont été suivis pour apprendre le français. »

A côté de cet intérêt accordé à la vie scolaire des enfants, on trouvera une autre illustration de la pertinence de catégories liées aux comportements des individus dans l'attachement manifesté, dans certaines situations, aux pratiques que développent les migrants à l'égard des institutions en général, de leurs règles et de leurs intervenants en particulier. Pour preuve, on peut citer les propos de ce cadre administratif, soucieux de préserver les CADA locaux d'un certain type de public, désigné de manière euphémisée — et politiquement très correcte — par l'expression « *famille trop carencée* » :

« *Pour ce qui concerne l'admission en CADA, on essaie de privilégier les situations lourdes, notamment sur le plan sanitaire, les situations de difficulté psychologique. En même, temps, on évite les familles* trop carencées *qui mettraient le désordre dans la structure* ».
- L'enquêteur : « *Qu'est-ce qu'une famille* « trop carencée » *» ?*
«C'est une famille qui ne respecte pas les règles, qui exige beaucoup trop ou qui a des comportements de violence. Par exemple, on a eu un jeune qui a été incarcéré car il avait frappé son proviseur. On a eu une famille qui avait été déboutée de la demande d'asile et qui a refusé la proposition de l'OMI de retourner tous frais payés dans son pays d'origine ».

Ici, on se trouve dans la situation, classique dans le milieu de l'action sociale, où une institution proposant un accueil sélectif fait usage de la possibilité qui lui est donnée d'effectuer un tri parmi les usagers et se donne dans ce sens des critères pour le faire. Mais s'il est des *situations*, telles que l'admission en CADA, qui sont par principe le lieu d'une sélection, il est aussi des *thèmes* qui suscitent la mobilisation de catégories touchant aux comportements des individus. Parmi ceux-ci on peut évoquer celui, épineux il faut bien le dire, des moyens de survie dont usent les publics et plus largement, de leurs revenus et par là de leur niveau de vie. Si la question des ressources dont disposent les migrants est épineuse, c'est bien parce qu'avec elle se pose celle des pratiques illégales qui assurent à certains un complément de revenu. En effet, on sait bien que la question des ressources est un problème pour les demandeurs d'asile conventionnel et, plus encore pour les demandeurs d'asile territorial et les personnes déboutées. Dès lors, aborder avec nos interlocuteurs le thème des ressources dont disposent les publics renvoie immanquablement à la question de leur positionnement à l'égard de l'approvisionnement de certains migrants à des sources de revenu illégales. Ces positionnements sont variables. Pour certains, l'évocation du thème des ressources financières des demandeurs d'asile constitue une occasion de pointer l'incohérence de la législation :

« *Il y en a parmi eux qui arrivent avec un peu d'argent ou qui arrivent sans mais s'en font envoyer. (…). Il y en a qui travaillent, quelques-uns. Ils sont assez nombreux ceux qui travaillent. La plupart d'entre eux travaillent sans garanties, au noir, au coup par coup mais il y en a qui travaillent à 35 heures par semaine et ils arrivent à prendre un appartement. (…). Il y a tous les cas de figure. J'en connais un qui est interdit de travailler, il est déclaré à la sécurité sociale chez son patron qui ne l'a jamais déclaré comme étranger et ça fait deux ans qu'il travaille… L'autre fois, à la préfecture, on nous a dit que ceux qui sont là depuis plus de cinq ans vont être invités à présenter un dossier pour voir s'ils ont travaillé ou pas. Alors j'ai dit qu'ils étaient interdits de*

travail. Et on m'a répondu « Mais il y en a qui travaillent ». Vous voyez l'incohérence de cette politique ». (Responsable associatif).

D'autres laissent entendre que des pratiques illégales existent mais préfèrent jeter un voile d'ignorance sur les détails de ce type de comportement :

« *Je sais qu'ils font certains trucs. Je le sais, c'est sûr qu'ils ne vont pas venir me faire des confidences dans le bureau mais on voit quand même comment ils sont habillés, des trucs de marque… On voit bien que quelque part l'argent rentre. Mais bon, c'est pas mon problème* ». (Responsable centre d'accueil).

Mais chez cette intervenante, l'attitude consistant à « fermer les yeux » sur certaines pratiques laisse place à un sentiment de révolte, mâtiné de peur, face à des comportements qui semblent quasiment relever du « crime organisé ». On comprend qu'ici il ne s'agit plus de manifester une neutralité bienveillante face à des publics auxquels on ne peut véritablement reprocher d'essayer de s'en sortir, mais bien de faire face à des « *salauds* » qui exploitent la misère de certains migrants. Apparaît alors la figure du « *passeur* », personnage face auquel, pour le moins, aucune compassion n'est de mise :

« *Il y a des gens qui arrivent avec de grosses bagnoles, des super 4X4 de trente patates. (…). Si on voit ce genre de macho qui arrive devant moi…je lui dis «écoutez, vous avez du fric, vous n'avez qu'à vous loger ». (…). Je crois que c'est des passeurs : des gens qui sont spécialisés là-dedans. (…). Je veux pas héberger des passeurs. Je connais le prix des voitures. C'est des voitures dont moi je rêverais pour aller voyager, que même vous vous ne pouvez pas vous payer. (…). Quand c'est des salauds, c'est des passeurs, je leur dis : « écoutez Monsieur, vous avez envie de faire du tourisme ? Il vous faut un plein d'essence ? Je suis prêt à vous le payer ». Et souvent j'ai débloqué cent euros pour qu'ils partent car j'ai peur de la violence. Mais li, je ne les logerai jamais, car j'ai peur qu'ils rackettent les gens* ». (Acteur associatif).

En fait, l'attitude des acteurs de terrain prend place sur un continuum qui va de la tolérance à l'égard de pratiques qui, bien qu'étant illégales, constituent une nécessité pour bien des migrants, à la franche réprobation de comportements considérés comme frauduleux, voire mafieux. Tout dépend bien sûr des principes de justice et des principes d'action que se donne chaque intervenant, mais surtout de la catégorie dans laquelle sont rangés les publics à cet égard : toutes les pratiques illégales ne sont pas également condamnables car toutes n'interviennent pas dans le même contexte et n'obéissent pas aux mêmes « raisons d'agir ». A l'image négative du « passeur » s'oppose celle du père de famille qui doit faire vivre les siens et qui, non seulement n'a rien d'un délinquant mais peut même dans certains cas voir le fait de travailler au noir plaider en sa faveur, ceci témoignant de sa volonté de ne pas sombrer dans l'assistance et au delà de sa capacité à s'intégrer à la société française.
C'est en tout cas ce qui ressort des propos d'un bénévole associatif évoquant une anecdote qui se déroule à la préfecture. Très engagé aux côtés des migrants qui connaissent des difficultés, celui-ci plaide la cause d'une famille dont le chef a été débouté de sa demande d'asile territorial :

« *L'autre jour, je vais à la préfecture et la personne*[41] *qui me reçoit me dit :* « Monsieur B, est-ce qu'il s'agit vraiment de gens qui sont prêts à s'intégrer ? ». *Alors je lui dis :* « Je peux m'en porter garant. Le monsieur est avocat, il a eu des diplômes en France, pendant qu'il était en Algérie il est venu faire ses études en France, il est en train de se faire reconnaître au niveau français…Lui, il va trouver du travail tout de suite. S'il ne trouve pas directement du travail comme avocat, il travaillera chez un avocat comme préparateur de dossier, etc. ». *Et elle me dit* « Mais est-ce qu'il a travaillé à ce jour ? ». *Je lui dis :* « Non, il n'a pas travaillé parce que c'est interdit ». *(…). Vous savez ce qu'elle me dit ? :* « Ah ! Si vous aviez pu m'attester qu'il a travaillé, cela prouverait qu'il veut s'intégrer ». *Mais je lui ai dit :* « Vous vous rendez-compte de ce que vous êtes en train de me dire ? Vous, fonctionnaire de la préfecture ! ». *(…). La préfecture s'est finalement mis dans la tête une certaine bonne conscience en se disant, « bon, en travaillant au noir plus quelques petites aides par ci par là, ils doivent s'en sortir ». Alors celui qui respecte la loi, du coup, il est brimé puisque les autres, on ferme les yeux sur le fait qu'ils sont hors la loi. C'est aberrant !* ». (Membre d'une association caritative).

Bien évidemment, le témoignage de notre interlocuteur ne saurait tenir lieu d'analyseur de la politique préfectorale dans les Alpes-Maritimes. Toutefois, il a une valeur d'illustration de l'ambiguïté qui entoure la question des moyens de subsistance sur lesquels peuvent compter les demandeurs d'asile et leur famille. Derrière le paradoxe qu'il y a à considérer comme un signe positif d'intégration le fait d'adopter un comportement illégal (avoir un emploi), il faut voir la trace du paradoxe qui, fondamentalement, caractérise le statut de personnes que la législation — pardon d'être ici quelque peu caricatural — place en position d'être potentiellement considérés, soit comme des damnés de la terre, soit comme de vulgaires escrocs. Et dans l'attente de l'issue de cette alternative (qui coïncide avec l'issue de la procédure), il y a de la marge pour interpréter les comportements de ces populations aux prises avec la nécessité de survivre financièrement. Si les trafics et les combines de *« faux réfugiés* » sont intolérables, on ne peut raisonnablement en vouloir à quelqu'un qui a subi la torture dans son pays de chercher à travailler dans le pays démocratique auquel il demande protection…En d'autres termes, parmi les éléments qui permettent aux acteurs de terrain de connoter le jugement porté sur les pratiques de survie des migrants, il faut compter avec un dernier dispositif de catégorisation : le projet migratoire supposé.

L'usage de catégories relatives au *projet migratoire* des publics fait en effet partie du quotidien de nombreux intervenants sociaux qui sont au contact des migrants. Pourtant, à l'instar de la notion de *mérite* dans le travail social, fortement décriée mais qui n'a jamais totalement disparu de l'équipement cognitif des travailleurs sociaux, il s'agit là de critères de catégorisation qu'on pourrait qualifier d'inavouables. On le comprend : accréditer l'idée qu'il existerait de « vrais » et de « faux » réfugiés heurte les principes affichés par un social humanitaire par nature non sélectif dans sa gestion de l'urgence, comme ceux d'un social professionnalisé qui rejette la posture d'agent de contrôle social moralisateur qui lui a tant été reprochée dans les années soixante-dix.. C'est donc souvent entre les lignes qu'on devine chez les personnes interrogées le recours à de telles catégorisations distinguant les migrants en fonction des raisons pour lesquelles ils sont venus, ou sont de passage, en France. On a déjà cité les propos d'acteurs de terrain signifiant ouvertement qu'il existe différents types de projets migratoires. On peut les compléter par le témoignage de cette bénévole d'un service d'accueil caritatif qui associe origine nationale et motif de la migration :

[41] La personne dont parle notre interlocuteur est un fonctionnaire de la préfecture des Alpes-Maritimes.

> « *Les russes, c'est une immigration économique je suppose, ou alors c'est une ouverture pour se faire du fric. Les tchétchènes, c'est des gens qui sont en guerre. Souvent, ils ont l'hépatite C ; les gamins, ils sont malades, mal nourris. Souvent, quand ils arrivent, ils sont sales, on voit qu'ils ont voyagé dans des conditions…On a vu vraiment des situations dramatiques. Les russes, eux, c'est pas ça. Ils ont des comportements de violence, ils tapent le poing sur la table, ils vous garent la voiture devant chez nous en double file…C'est vraiment hallucinant* ».

Chez cet autre bénévole, la référence à la notion de « *migrant économique* » côtoie celle de « *faux réfugié* », que le discours oppose implicitement au cas de « *gens qui avaient des vidéos* » attestant de la réalité des persécutions subies :

> « *Jusqu'à récemment, les tchétchènes obtenaient presque tous le statut. Depuis un mois et demi, c'est fini. Il y a eu beaucoup de faux réfugiés, qui se faisaient passer pour tchétchènes. Il y a aussi les migrants économiques qui savent qu'ils auront un statut le temps de la demande. (…). Aujourd'hui, c'est dur. On a vu des gens qui avaient des vidéos et qui n'ont pas obtenu le statut. Alors, il faut se battre avec la CRR* ». (Bénévole associatif).

Mais la catégorisation des publics peut se faire beaucoup plus explicite comme c'est le cas chez ce cadre administratif qui nous livre en quelques formules lapidaires sa vision « idéaltypique » des différente figures de la migration :

> « *Il y a plusieurs cas. Le cas de la femme qui veut rentrer dans son pays après huit mois et qui, en fait, s'est fait des vacances. Vous avez le cas du touriste : short, caméscope, et qui demande l'asile au bout de quatre mois. Et puis vous avez l'estrasse*[42]*. Celui-là, il est venu en camion* ».

Qu'on ne se méprenne pas. Ces quelques citations ne visent ni à attester de l'existence (ou à rendre compte de la proportion) de migrants détournant consciemment la procédure — cela ne constitue en rien l'objet de cette étude —, ni à laisser entendre que les intervenants sociaux locaux auraient tous délibérément intégré et repris à leur compte l'attitude de soupçon que développe l'OFPRA depuis quelques années à l'égard de demandeurs d'asile dont moins de 20% sont reconnus comme réfugiés. A l'instar des autres catégories que nous avons évoquées (relatives au genre, au statut administratif, au statut social, etc.), l'usage des catégories liées au projet migratoire doit toujours être rapporté aux caractéristiques des situations dans lesquelles elles émergent comme catégories pertinentes pour interpréter ces situations et identifier les individus. Ce qui est « vrai », « juste », « normal » pour tel intervenant dans telle situation ne l'est pas forcément pour tel autre dans la même situation et réciproquement. Mais pour « plastiques » que soient ces catégories, et pour variables que soient leurs usages, il n'est pas indifférent qu'à l'entrée d'un CADA, ou quand il s'agit d'aider quelqu'un à rédiger son dossier OFPRA, les individus soient catégorisés comme « vrais » ou « faux » réfugiés.

C'est là d'ailleurs tout l'intérêt de cette *enquête sur les catégories*[43] qu'il nous a semblé opportun de réaliser que de montrer que la politique de l'asile, et avec elle la figure du

[42] Dans le langage imagé niçois, le terme « estrasse » désigne une personne dont l'état général est déplorable.
[43] Précisions que cette enquête est trop sommaire pour prétendre être exhaustive. Nous n'avons bien évidemment pas fait le tour des catégories descriptives de la migration telles qu'elles émergent dans les discours et les

demandeur d'asile, se construit au quotidien à travers les pratiques d'acteurs qui sont au contact des migrants ou qui, de par leur position, contribuent plus ou moins directement à structurer l'action publique locale. Bien évidemment, la politique de l'asile ne s'y résume pas. Elle se construit aussi *ailleurs* : dans l'espace européen, au niveau gouvernemental, etc[44]. Mais on ne saurait sous-estimer le poids de régulations proprement *locales* dans le développement de modes d'appréhension de la migration et de manières d'agir à l'égard des migrants. Le terme « local » est ici à prendre dans un double sens. D'une part, il renvoie à la constitution d'un *sens commun local* dont les codes et les catégories se diffusent par les canaux, formels et informels, qui assurent la circulation de l'information sur le territoire départemental. Mais les choix opérés par les acteurs institutionnels et associatifs face aux migrants doivent aussi aux règles d'*ordres locaux*, relationnels, circonstanciés, négociés en situation et donc propres à chaque interaction dans laquelle se pose la question du sort des demandeurs d'asile. Ici, on est renvoyé à ce qu'une branche récente de la sociologie nomme l'analyse des « échanges au guichet », soit, le plus souvent dans une perspective inspirée de l'interactionnisme, l'étude des mécanismes par lesquels les acteurs harmonisent, ou non, leurs attentes réciproques en situation de face à face. Et c'est à la lumière de cet éclairage que l'on peut appréhender les multiples interactions qui se produisent au quotidien aux différents guichets de l'action sociale d'urgence. Mais les effets des processus de catégorisation des migrants que nous avons décrits ne s'exercent pas que dans ces situations où se rencontrent concrètement des intervenants et des usagers des deux côtés d'un comptoir : dans le bureau de telle assistante sociale ou au guichet de telle antenne caritative où l'on « décidera » qu'il faut davantage aider telle personne que telle autre, ou, tout du moins, s'adapter au « profil » de chaque individu . Ces effets se manifestent tout autant, et sans doute plus encore, dans tous les lieux où il s'agit d'exercer une *justice locale* en situation d'allocation d'une ressource rare[45] ; soit les lieux, commission d'admission en CADA ou en CHRS, où une sélection est effectuée entre les candidats à une prestation. Ici, la catégorisation devient, en même temps qu'un principe de classement, le préalable nécessaire à l'instauration de principes de justice. Les critères de catégorisation se confondent avec des critères d'éligibilité. Et la jurisprudence qui progressivement se constitue, emprunte aux deux acceptions du mot « local ». D'une part, on ne fait pas forcément les mêmes choix à Nice qu'à Montpellier. D'autre part, on n'agit pas dans un vide social, relationnel et institutionnel. Les choix que fait telle commission d'accès en CADA, pour être des choix informés et rationnels, n'en sont pas moins ceux que fait un groupe, au sens psycho-social du terme, c'est-à-dire traversé par des enjeux et des logiques qui lui sont propres.

Il ne fait guère de doute que le destin des demandeurs d'asile se règle en partie sur la scène internationale, à la lumière des exigences de l'harmonisation européenne ou en fonction des priorités que se fixe l'agenda gouvernemental. Mais leur sort se joue aussi dans les couloirs, les salles d'attente et les bureaux de l'action sociale d'urgence.
De manière générale, il ne fait pas bon être demandeur d'asile aujourd'hui en France. Mais, à la lumière de notre enquête, on ajoutera qu'à Nice, et à tous points de vue, il vaut mieux être une famille tchétchène cultivée hébergée en CADA qu'un homme algérien isolé demandeur d'asile territorial.

---

pratiques des acteurs de terrain. Sans doute faudrait-il en toute rigueur accorder des développements plus longs à des variables telles que l'âge, l'état de santé, le fait d'être ou non francophone, etc. C'est volontairement que nous avons restreint l'éventail de ces activités de catégorisation à ses éléments à nos yeux les plus significatifs.

[44] Cette question des lieux où se construit la politique de l'asile, et donc celle des lieux où il est pertinent d'observer cette construction, fait plus loin l'objet d'un chapitre. Cf. *infra.* « L'enquête exploratoire sur la méthodologie ».

[45] Pour une analyse de ce type de situation dans un autre contexte, voir Fassin (2001).

* * *

En guise de conclusion, nous voudrions revenir sur une interrogation qui, en filigrane, parcourt l'ensemble de cette première partie consacrée à l'analyse de la politique locale. Manifestement, le demandeur d'asile a fait son entrée, comme nouvel objet de préoccupations, dans le petit monde de l'action sociale locale. La demande d'asile fait désormais partie de ces thématiques qui, comme celles du logement, de la santé, de la prostitution ou de l'enfance en danger, alimentent les discussions et configurent l'offre de prise en charge sociale dans le département. Dans ce sens, et en quelques années, le demandeur d'asile est devenu une figure, parmi d'autres, de la marginalité sociale, prenant place aux côtés du « SDF », du « jeune errant », du « jeune des quartiers » ou du « chômeur en fin de droits ».

Or, derrière l'apparent éclatement des logiques d'action et la diversité des catégories (ainsi que de leurs usages) qui organisent la perception et la prise en charge de ces populations, il nous semble qu'un principe de construction cognitive et normative de la demande d'asile comme objet de politiques publiques est à l'œuvre, qui tient au double héritage que reçoit cette dernière : la politique d'assistance et la politique d'immigration. Ce principe est celui du clivage entre de « bons pauvres » et de « mauvais pauvres » d'un côté, qui parcourt toute l'histoire des politiques sociales, entre de « bons » et de « mauvais » immigrés de l'autre, qui caractérise la politique d'immigration en France depuis une trentaine d'année. D'une gestion assistancielle du social, la politique de l'asile retient en effet le principe d'une séparation entre des pauvres méritants, qu'il faut aider au nom de la charité, et des pauvres par choix, face auxquels aucune compassion n'est de mise. Mais en tant qu'elle s'inscrit dans la politique de maîtrise des flux migratoires qui prévaut depuis 1974 en France, la gestion institutionnelle de la demande d'asile puise aussi aux principes d'une rhétorique politique qui justifie la plus grande fermeté à l'encontre de l'immigration illégale par l'affichage d'un volontarisme politique sans faille à l'égard de ceux qui sont ici pour des raisons valables et jouent le jeu de l'intégration. Ce qui est en cause, c'est bien l'idée d'une hiérarchie de la légitimité des demandes d'aide, établie au cas par cas et resserrée autour de la frontière qui sépare la « vraie » détresse et la souffrance feinte. Et il n'est finalement guère étonnant que la demande d'asile, en se situant au carrefour de l'action sociale d'urgence et de la politique d'immigration, hérite, et de la réactivation de l'opposition entre pauvreté subie et pauvreté choisie qui s'opère aujourd'hui sous la bannière du *workfare*, et de la coexistence d'une logique de promotion de l'intégration (lutte contre le racisme et les discriminations) et d'une logique de fermeture des frontières à la « misère du monde ».

Mais, et c'est ce qui caractérise à notre sens la figure du demandeur d'asile telle qu'elle se construit dans le champ de l'assistance et de la lutte contre l'exclusion, l'alternative dans laquelle est enfermé le sort des publics subit un effet de polarisation propre à exacerber l'intensité de la compassion et, à l'opposé, la violence des griefs, associés respectivement aux demandeurs légitimes et illégitimes. En d'autres termes, avec la demande d'asile, on touche au paroxysme de la détresse sociale d'un côté et au plus haut degré de la roublardise de l'autre. Ce qu'a vécu et ce que risque le « vrai » réfugié est sans commune mesure avec ce que subissent les « exclus » des sociétés démocratiques. Et cet effet de dramatisation redouble la culpabilisation de ceux qui osent jouer avec de tels drames et les sentiments de compassion qu'ils suscitent.

En aucun cas, il ne s'agit ici de réduire l'éventail des sentiments éprouvés, des jugements portés et des choix effectués par les acteurs de terrain face aux migrants à ces deux termes : soit l'on est victime, soit l'on est coupable. Ce serait faire offense au professionnalisme de ceux dont c'est le métier que de venir en aide à ceux qui connaissent des difficultés, et à la clairvoyance de ceux qui s'y dévouent à titre personnel. Ce qui est en cause, c'est davantage l'émergence d'un *référentiel* de politique publique, c'est-à-dire d'une vision du monde et de l'expérience de la demande d'asile qui fait coexister deux figures opposées, celle du « vrai » et celle du « faux » réfugiés, et qui, dans l'attente de l'issue de la procédure censée trancher l'incertitude, s'en remet à des acteurs de terrain pour faire tenir ensemble deux registres cognitifs contradictoires : la suspicion et la compassion. Les acteurs locaux ne sont à proprement parler ni complices, ni victimes, tout en ne pouvant être réduits à de simples courroies de transmission, de cette construction intellectuelle collective commune à l'ensemble des sociétés occidentales. En faisant ce qu'ils ont à faire au quotidien, comme ils savent le faire, ils sont simplement pris dans une logique politique qui pousse ceux qui souffrent et ceux qui les aident à organiser leur rencontre sur le mode de l'administration de la preuve de la réalité vécue de la misère.

Deuxième partie : l'offre et les conditions d'hébergement

Cette partie vise à dresser un état des lieux de l'offre et des conditions effectives de prise en charge au sein de la dizaine de structures qui constituent l'architecture de l'hébergement spécialisé et généraliste dans le département des Alpes-Maritimes. Pour ce faire, nous nous appuyons sur des sources diverses : les entretiens que nous avons réalisés ; la collecte et le traitement secondaire de documents institutionnels (rapports d'activité, bilans et notes internes) ; les résultats de deux opérations de comptage « un jour donné » que nous avons réalisées en juillet et en novembre 2003[46]. Pour chaque structure, les éléments de caractérisation des publics accueillis sont précédés d'une présentation de l'institution. Afin de favoriser la bonne compréhension du lecteur, il nous est apparu utile d'ouvrir ce chapitre par une présentation synthétique de l'architecture locale, suivie d'un rappel des missions du SSAE, acteur central du dispositif bien qu'il ne puisse être compté dans les structures qui assurent l'hébergement des personnes.

[46] Cette démarche a consisté en un recueil systématique des informations dont disposent les structures susceptibles d'héberger des personnes en demande d'asile, réfugiées et déboutées concernant ces dernières à deux dates données. Concernant les conditions précises dans lesquelles se sont déroulées ces opérations de comptage, Cf. *infra,* « Troisième partie : L'enquête exploratoire sur la méthodologie ».

I-Vue synoptique de l'offre locale d'hébergement

On peut regrouper les structures concernées au sein de quatre ensembles.

Les structures spécialisées dans l'accueil des demandeurs d'asile :

- CADA de l'association ALC
- CADA/CPH (CHRS spécialisé) de l'association ATE
- Dispositif ALT (Accueil Logement Temporaire) de l'association ATE
- Dispositif INTERMEDE (ALC) : hébergement en hôtels meublés
- Dispositif Secours Populaire : hébergement en hôtels meublés

Les structures d'hébergement d'urgence généralistes :

- Accueil de nuit de la Ville de Nice
- Schéma Départemental d'Urgence (SDU)

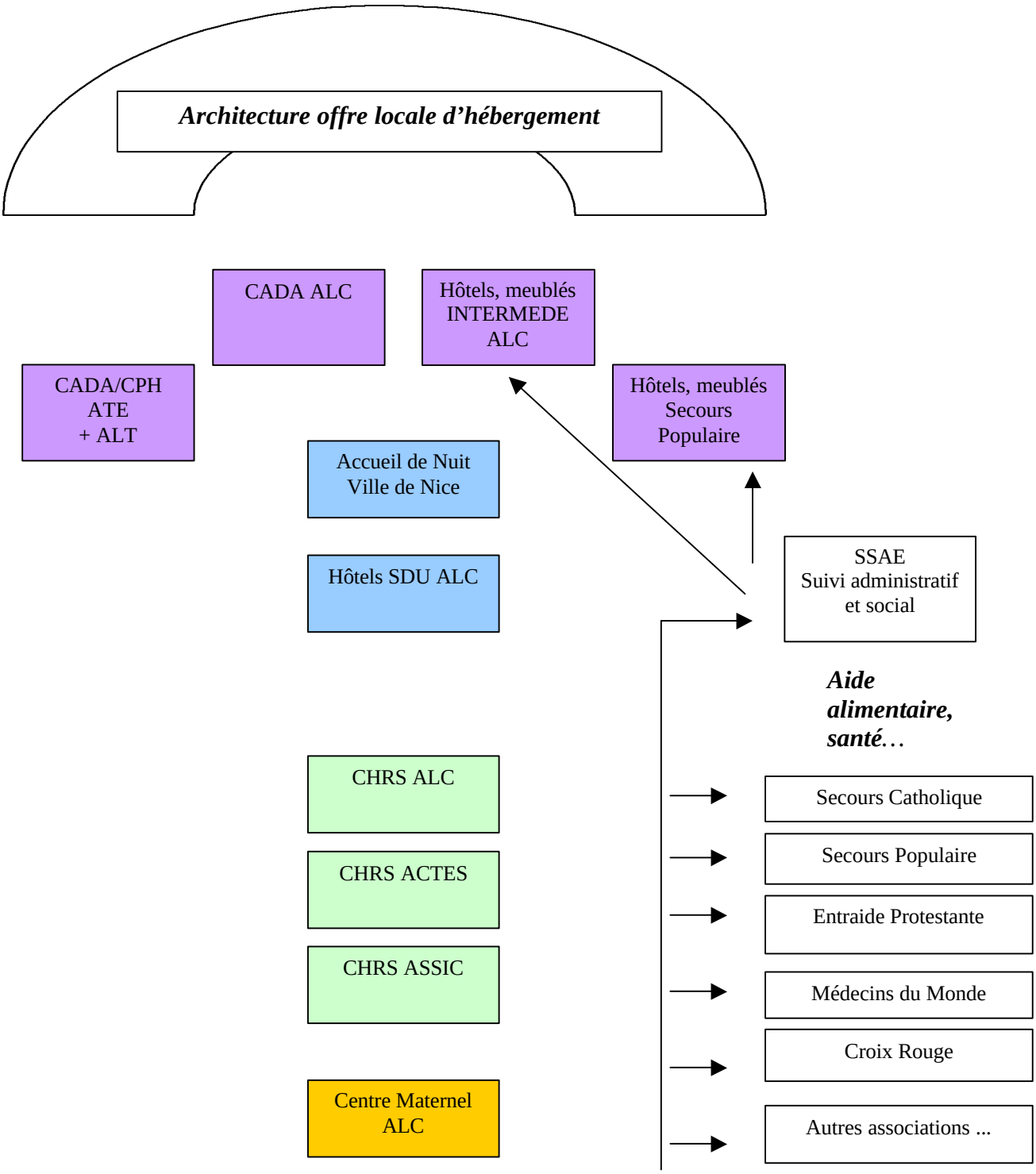
Les structures d'accueil généralistes de type CHRS :

- CHRS de l'association ALC (2 services distincts)
- CHRS de l'association ASSIC
- CHRS de l'association ACTES

Autres structures :

- Centre Maternel de l'association ALC

Le schéma ci-dessous offre une vue synoptique de l'offre d'hébergement dans les Alpes-Maritimes :



Un acteur central du dispositif : le SSAE

Le SSAE, Service Social d'Aide aux Emigrants, est une association loi 1901 ayant une mission de service public confiée par convention par l'Etat pour « organiser et assurer, dans le cadre de la politique d'accueil et d'intégration définie par le gouvernement, un service social spécialisé en direction des personnes d'origine étrangère vivant en France ». Aux côtés de ses autres missions (accueil des mineurs isolés, regroupement familial, participation au Service International), le SSAE effectue le suivi social et administratif des personnes en demande d'asile et réfugiées, activité renforcée en 2001 par sa participation au programme européen FER (Fonds Européen pour les Réfugiés). Il accueille, informe, oriente et soutient les demandeurs d'asile, il favorise l'intégration des réfugiés, il gère pour le compte de l'Etat les aides du fonds d'assistance pour les demandeurs d'asile et les réfugiés. Le SSAE s'appuie sur le Dispositif National d'Accueil (DNA) qui coordonne le réseau de CADA et participe aux commissions d'admission.

Les droits sociaux des demandeurs d'asile liés aux étapes de la procédure

Procédures nécessaires	**Droits sociaux accessibles**
Domiciliation	▪ Aide médicale d'Etat ▪ Aide sociale à l'enfance pour les mineurs isolés
Demande d'asile à la Préfecture (autorisation provisoire de séjour **APS d'un mois** en vue de démarches auprès de l'OFPRA ou pour les demandeurs d'asile territorial, **APS d'un mois** dans l'attente de la décision du Ministère de l'Intérieur)	▪ CMU
ASILE POLITIQUE A réception du certificat de dépôt renvoyé par l'OFPRA, délivrance du **récépissé** valant autorisation provisoire de séjour de 3 mois, renouvelable tout au long de la procédure	▪ **Allocation d'attente**, versée en une seule fois par le SSAE, 304 euros par adulte et de 106 euros par enfant ▪ **Allocation d'insertion**[47], versée par les ASSEDIC, 276 euros pendant une durée maximale de 12 mois[48]. ▪ **Droit d'accès en CADA**
ASILE TERRITORIAL Le seul titre délivré reste l'APS d'un mois (renouvelable jusqu'à la décision)	▪ **Aucune aide pécuniaire ou matérielle** (notamment pas de droit d'accès en CADA).

Extrait de : Asile en France – *Bilan de l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugié en 2002* – France Terre d'Asile – Mars 2003.

[47] Le demandeur doit être inscrit à l'ANPE comme demandeur d'emploi (catégorie « non disponible immédiatement »). La durée de versement est fixée à un an maximum, par période de six mois, renouvelable une fois après nouvel examen de situation par la Direction Départementale de l'Emploi. Ce droit n'est ouvert qu'une seule fois. Il n'est pas cumulable avec une prise en charge au titre de l'aide sociale (CHRS, CADA sauf pour le dernier mois afin de ne pas provoquer une rupture dans les ressources.

[48] Cette allocation est fonction du nombre d'adultes et ne tient pas compte du nombre d'enfants.

Le Bureau Départemental, situé à Nice, est constitué d'une équipe de cinq assistantes sociales et de trois secrétaires, aidés par des interprètes russes, tous étant placés sous la direction d'une déléguée basée en Avignon au sein de l'équipe régionale[49].

Les missions du SSAE, effectuées par la secrétaire « demandeur d'asile et réfugié » à l'accueil sont les suivantes :

- Informer sur les demandes d'asile conventionnel et territorial et leurs procédures propres (Préfecture, OFPRA…).
- Orienter vers les dispositifs et services d'urgence pour répondre aux besoins de première nécessité : se loger, se nourrir, se soigner (Médecins du Monde, Secours Catholique, Secours Populaire, Accueil de Nuit…).
- Aider aux démarches à effectuer (Préfecture, CMU, scolarité).
- Effectuer les demandes d'Allocations d'Attente et de Propositions d'Aide[50] aider à l'enregistrement des demandes d'Allocation d'Insertion versées par les ASSEDIC (en cas de lettre de convocation non comprise, d'absence aux rendez-vous aux ASSEDIC, etc.).

Dans un second temps, et selon les besoins, les personnes sont orientées vers les assistantes sociales. Pour les familles primo-arrivantes en demande d'asile, les assistantes sociales (en premier lieu l'assistance sociale FER) effectuent un travail d'accompagnement de divers ordres :

- Aider à la constitution du dossier OFPRA, à la formulation du récit OFPRA.
- Effectuer les demandes d'entrée en CADA via le Dispositif National d'Accueil FTDA.
- Accompagner le suivi du dossier OFPRA.
- Aider à l'accès à la scolarité des enfants (inscriptions dans les écoles maternelles, les collèges, les lycées) et effectuer des demandes d'aide auprès d'autres institutions (Aide Sociale à l'Enfance pour les problèmes de règlements des cantines…).
- Aider au bon déroulement du suivi médical, notamment par rapport aux femmes enceintes, et du suivi psychologique pour les personnes en difficulté.

Concernant les familles déjà présentes, le travail de suivi se poursuit selon plusieurs axes :

- Préparation à l'entretien à l'OFPRA.
- Constitution du dossier de recours.
- Contacts avec les avocats.
- Orientation vers les structures médicales et psychologiques.
- Demandes d'aides financières auprès de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASEF).

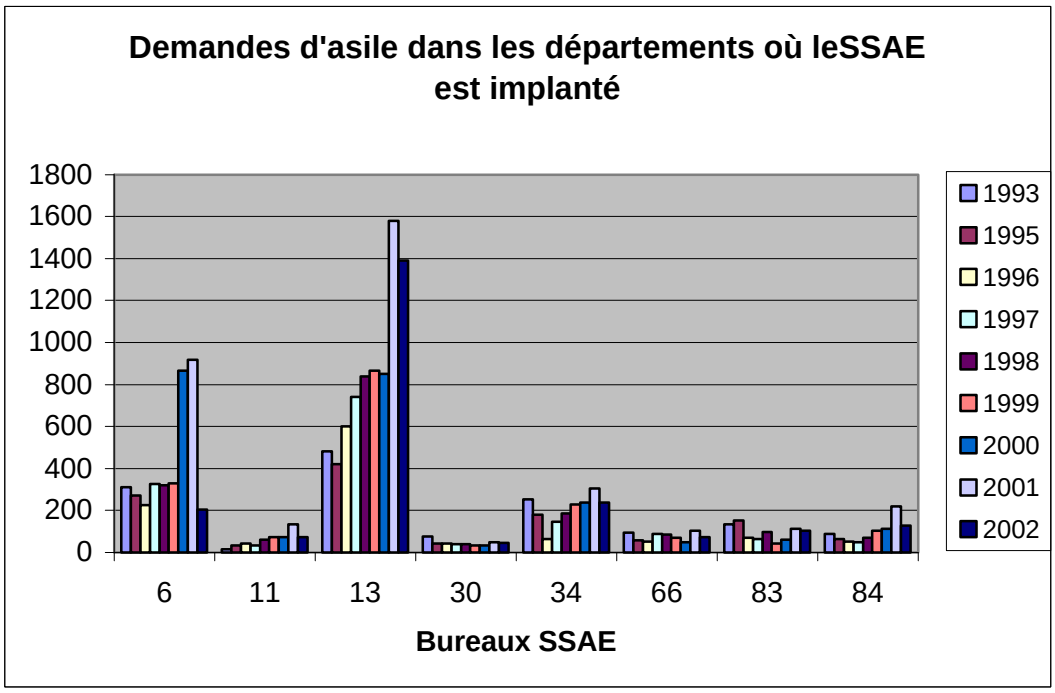
Pour les personnes ayant obtenu le statut de réfugié, les axes de travail sont les suivants :

[49] Composée d'un chef de Service Régional, de deux délégués régionaux, de deux secrétaires, et d'une documentaliste.

[50] Ces « propositions d'aide » sont faites par les travailleurs sociaux SSAE et visées par les délégués régionaux lorsque la personne n'a pas obtenu son allocation d'attente. Les raisons peuvent être de divers ordres : la personne ignorait qu'elle pouvait obtenir cette allocation, un problème de courrier est intervenu dû à un séjour en centre de rétention, ou un séjour à l'hôpital par exemple. Cette proposition d'aide peut aussi exister sous d'autres formes, aide à l'installation, secours urgence, pour des personnes réfugiées statutaires.

- Liens avec l'OFPRA pour les documents d'état civil.
- Information sur les droits sociaux à l'obtention du statut, glissement vers le droit commun.
- Liens avec les assistantes sociales de secteur.
- Aide pour la constitution du dossier de regroupement familial pour le MAE ou la DDASS.
- Soutien à la famille (demande aide matérielle…).
- Aide à l'insertion par l'orientation vers la formation linguistique, le logement et la recherche de travail.

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le voir, le SSAE a été touché par la forte augmentation du nombre de demandeurs d'asile dans les Alpes-Maritimes à partir de 2000, situation qui a abouti à l'arrêt de certaines missions dévolues à cette structure (regroupement familial notamment), l'intégralité de l'équipe étant mobilisée sur le suivi de la population demandeur d'asile. C'est ce qu'illustre le graphique suivant, représentant l'évolution des demandes d'asile dans les départements où le SSAE est implanté :



Extraits de : SSAE Projet Régional Méditerranée 2003.

On voit bien la très nette progression du nombre de demandes d'asile dans les Alpes-Maritimes (« 6 » dans le tableau) en 2000 et 2001, évolution qui a ensuite cessé après l'arrêt de la domiciliation dans le département[51]. Cet arrêt des domiciliations a eu des répercutions sur d'autres départements, principalement celui des Bouches du Rhône, sur la Ville de Marseille notamment, vers laquelle de nombreuses personnes n'ayant pas la possibilité de déposer leur demande d'asile à Nice se sont tournées afin d'y effectuer leurs démarches[52].

[51] Voir première partie : « La politique locale ».

[52] « *On peut estimer que le nombre de 917 demandes en 2001 pour ce département ne représente que la moitié de ce qu'aurait été le nombre des demandes si la Préfecture n'avait pas pris cette décision. En 2002, le nombre aurait probablement été de l'ordre de 1800 à 2000 demandes alors qu'il n'est que de 203 pour la période de Janvier à Septembre. L'arrêt de la domiciliation sur les Alpes-Maritimes a eu pour effet d'augmenter les demandes sur les Bouches du Rhône (voir pic de 2001 et de 2002), mais aussi sur l'Hérault, le Var, le Vaucluse*

II-Les structures spécialisées dans l'accueil des demandeurs d'asile

II-1 CADA/CPH (CHRS[53]) A.T.E

Le premier CADA/CPH départemental a été mis en place en 1992 par l'association ATE, Accueil Travail Emploi, créée en 1953 et spécialisée dans l'hébergement des travailleurs migrants (travailleurs malgaches, maghrébins) puis, dans les années 90, dans la mise en place de l'accueil des réfugiés politiques statutaires du Vietnam.

En octobre 2002, après la saturation du dispositif dans les Alpes-Maritimes, la capacité globale d'accueil de ce CADA/CPH (CHRS spécialisé) est passée de 101 à 116 places par la création de 15 places supplémentaires.

Ce CHRS pour demandeurs d'asile conventionnel accueille différents types de structures familiales : couples avec enfant(s), familles monoparentales, jeunes majeurs (18-25 ans), personnes seules, personnes âgées (plus de 60 ans). Pour les familles, les logements proposés (du studio au F4) sont individuels. Pour les personnes seules, l'hébergement est collectif afin, dans un premier temps, d'éviter un trop grand isolement. Les appartements sont quasi-essentiellement situés dans un quartier périphérique de Nice, l'Ariane, dit « quartier difficile »[54], l'association n'ayant jamais obtenu d'attribution dans d'autres zones de la ville bien que les responsables en aient fait à plusieurs reprises la demande.

L'équipe, composée de 14 personnes et s'articulant en trois pôles, social et administratif[55], animation/formation[56] et technique[57] est organisée autour de deux fonctions :

1. Héberger et accompagner les personnes dans leurs démarches de demande d'asile politique :

    - Hébergement des demandeurs d'asile politique.
    - Versement de l'Allocation Sociale Globale (ASG) durant leur séjour au CADA[58] .
    - Aide et accompagnement dans les démarches administratives (rédaction du récit de vie).

---

et les Pyrénées Orientales qui ont enregistré plus de demandes en 2001 et 2002 ». Extrait de : SSAE Projet Régional Méditerranée 2003.

[53] Le CADA/CPH de l'association ATE, appartenant au dispositif national d'accueil, a été transformé par la circulaire en date du 20 septembre 2001 en CHRS spécialisé. Décret 2001 - 576 du 3 juillet 2001 relatif aux conditions de fonctionnement et de financement des centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale.

[54] Quartier stigmatisé, « sensible », dont les affrontements entre « communautés » et autres événements sont souvent relayés par la presse locale.

[55] Responsable de service, secrétaire, éducateur social, assistante sociale, conseillère en économie sociale et familiale.

[56] Animatrice sociale chargée du logement, animatrices techniques en Français Langues Etrangères et en Bureautique, animateurs socio-culturels, animatrice d'enfants.

[57] Agents techniques d'entretien.

[58] Dont le montant varie en fonction de la structure familiale et de la possibilité de restauration collective dans le centre.

- Démarches pour l'accès aux soins et suivi sanitaire.
- Scolarisation des enfants, initiation à la langue française pour adultes.

2. Accompagner les réfugiés politiques statutaires dans leurs démarches d'insertion sociale et professionnelle :

    - Hébergement des personnes ayant obtenu le statut de réfugié.
    - Instruction des dossiers AF, ASSEDIC, ANPE, FSL, RMI.
    - Suivi sanitaire.
    - Allocation mensuelle jusqu'à l'obtention du RMI.
    - Insertion sociale et professionnelle.

Les admissions sont soit nationales sur demande de France Terre D'Asile (FTDA), soit locales sur demande de la DDASS à concurrence de 25% de la capacité d'accueil.

En 2002, le CHRS a accueilli 160 personnes dont 71 adultes et 89 enfants, représentant 33 familles et 16 personnes seules, de 21 nationalités différentes. En juillet 2003, 115 personnes étaient hébergées au CHRS sur les 116 places disponibles, le taux d'occupation s'élevant à 99.2%.

Tableau n° 1 : Effectifs du CADA/CPH au 7 juillet 2003

Statut des résidents	Personnes	Familles	% Personnes	% Familles
D. Asile Conventionnel	45	13	39,1	44,8
Réfugiés	58	14	50,4	48,3
Déboutés	12	2	10,4	6,9
Total	115	29	100	100

Le 7 juillet 2003, 39,1% des personnes hébergées au CHRS ATE étaient en situation de demande d'asile conventionnel. Plus de la moitié du public, 50,4%, était constituée par des personnes réfugiées statutaires et 10,4% des personnes étaient déboutées du droit d'asile.

La durée d'hébergement, dépendant de la durée de la procédure, a fréquemment dépassé les 24 mois. D'autant plus que, pour les personnes réfugiées, le contexte du logement dans les Alpes-Maritimes ne permet pas de rotation dans l'ex. CPH. Ainsi étaient présents, sur l'année 2001, au CPH, 63 personnes. Le CPH ne comptant que 16 places, le taux moyen d'occupation a été de + 26 places tout en privilégiant une prise en charge de 6 mois maximum.
La transformation du CADA/CPH en CHRS permet désormais une gestion plus aisée des populations ne limitant pas un nombre de places définies entre personnes en demande d'asile et personnes réfugiées statutaires.

Tableau n° 2 : Effectifs du CADA/CPH au 25 novembre 2003

Statut des résidents	Personnes	Familles	Pers. seules	% Pers.	% Fam.
D. Asile Conventionnel	51	12	2	46,4	48,0
Réfugiés	52	11	3	47,3	44,0
Déboutés	4	1	0	3,6	4,0
Régularisation Préfecture[59]	3	1	0	2,7	4,0
Total	110	25	5	100	100

Au 25 novembre 2003, les proportions de demandeurs d'asile conventionnel et de réfugiés statutaires s'élèvent respectivement à 46,4% et 47,3% des personnes accueillies et celle des personnes déboutées à 3,6% (elle est inférieure de 6 points à ce qu'elle était en juillet (10,4%).

Le temps de procédure moyen OFPRA s'élève à 19 mois, le temps maximum de procédure étant de 29 mois. Le temps de procédure moyen RCC s'élève, lui, à 9 mois. A la date du 25 novembre 2003, 58,8% du public hébergé au CHRS ATE attend depuis plus d'un an une réponse.

Les difficultés auxquelles se heurte A.T.E se situent à plusieurs niveaux. Tout d'abord, les appartements se situent quasi-exclusivement dans un quartier périphérique « dégradé ». Or, les personnes hébergées souhaitent souvent être logées dans le centre de la ville. Beaucoup expriment leur désillusion au regard de leurs conditions d'habitation[60] et de leurs conditions de vie dans des tours aux parties communes jugées insalubres et dans un quartier marqué par une certaine insécurité[61]. Néanmoins, malgré la demande des responsables de l'association, cette structure n'a pas d'attribution dans d'autres secteurs de la ville.
De plus, l'utilisation du système de bail glissant[62] fragilise le parc locatif de l'association qui « perd » des appartements pour les nouveaux venus. Ainsi, 15 glissements de bail ont été effectués avec l'OPAM durant l'année 2002, et seulement 5 appartements ont été attribués sur l'ensemble des commissions d'attribution de l'année.

Du côté de la prospection auprès d'agences privées, cette solution n'est pas sans causer d'autres difficultés, telle le coût et l'éloignement. De plus, toutes les agences privées de la Côte d'Azur ne sont pas enclines à traiter avec des familles réfugiées, étrangères, les familles de nationalité Tchétchène souffrant d'un important stigmate parmi aussi bien les bailleurs sociaux que les agences privées niçoises. Le dispositif FSL (Fond Solidarité Logement)[63] est utilisé pour permettre aux résidents d'accéder à la location du parc public et privé.

[59] L'item « régularisation préfecture » fait référence à une famille régularisée après l'échec d'un retour OMI (Office des Migrations Internationales) pour des personnes originaires du Tadjikistan. Cette famille déboutée ne pouvant pas retourner dans son pays d'origine, a obtenu une carte de séjour annuelle renouvelable.
[60] L'analyse des entretiens que nous avons menés auprès de publics hébergés nous permettra de revenir sur cette question.
[61] Extrait du rapport d'activité 2002, « *Les familles expriment pour la plupart le souhait de quitter le quartier de l'Ariane soulignant l'insécurité, la précarité, l'éloignement du centre, des lieux culturels et des installations sportives* ».
[62] Le système du « bail glissant » permet de transférer le bail de l'association au locataire lui-même.
[63] Cette mesure permet aux personnes sortantes du dispositif de bénéficier d'une aide à l'installation lors de l'entrée dans les lieux, d'une aide à la rénovation, d'une aide temporaire au paiement des loyers, d'une orientation vers le centre ressource logement et d'une garantie du bailleur.

II-2 Le dispositif ALT, Accueil Logement Temporaire d'ATE

A la demande de la DDASS, l'association a ouvert en février 2001 un secteur d'hébergement d'urgence financé par la DDASS et la Caisse d'Allocations Familiales (CAF). Cet hébergement permet d'accueillir une vingtaine de personnes demandeurs d'asile ou réfugiés politiques en situation de grande précarité sur le département.

En 2002, 6 familles ont été logées par ce dispositif, soit 26 personnes. L'ensemble de ces familles se sont trouvées en fin de droit d'Allocation d'Insertion (12 mois), la durée de la procédure étant supérieure à un an.

Tableau n° 3 : Hébergement ATE en ALT au 7 juillet et au 25 novembre 2003

Statut des résidents ALT	Personnes	Familles	% Personnes
D. Asile Conventionnel	7	1	46,7
Réfugiés statutaires	5	2	33,3
Déboutés	3	1	20
Total	15	4	100

Les quatre familles hébergées le 7 juillet sont encore présentes le 25 novembre 2003. Il s'agit de quatre familles (couples avec enfants) entrées au CADA/CPH ATE durant l'année 2002. La durée moyenne d'hébergement s'élève à 15 mois. Deux familles de nationalité biélorusse et russe sont encore en demande d'asile. Une famille de nationalité russe, originaire de Tchétchénie est réfugiée statutaire et une famille de nationalité arménienne est déboutée du droit d'asile.

II-3 CADA « Les Oliviers » ALC

Le CADA « Les Oliviers » est un service de l'association ALC, association de travail social regroupant plus de 200 salariés dans six établissements composés de 25 services : le Secteur Adolescents (4 foyers), le Centre Maternel (internat et crèche), le CHRS (centre d'hébergement, dispositifs d'insertion, accueil enfants), CHORUS 06 (dispositifs d'urgence, dont le 115, un CHRS Urgence, le SDU, Schéma Départemental d'Urgence, deux services d'accueils pour personnes seules et familles, et désormais INTERMEDE), le SPRS (service de prévention et de réadaptation sociale, prostitution), le CADA et la Plate-Forme des Service et de Coordination en faveur des demandeurs d'Asile[64].

Comme nous l'avons déjà évoqué, le CADA ALC a été créé le 15 octobre 2002 avec 60 places (extension prévue à 60 places supplémentaires pour un total de 120 places[65] afin de désengorger les autres dispositifs). Le public de cette nouvelle structure est constitué par les demandeurs d'asile conventionnel, essentiellement des familles, accueillies dans des appartements répartis sur Nice, Grasse, Cannes, et Drap. Ce CADA est volontairement éclaté (dans le diffus) et situé dans le centre ville afin de permettre une meilleure intégration des publics accueillis et d'éviter le phénomène de « ghettoïsation ». A ce jour, d'autres appartements sont recherchés en fonction de la composition familiale jusqu'à obtention des 120 places.

[64] Structure ouverte le 08/09/03.
[65] Dispositif mis en place grâce à la création de 3 000 places dans le Dispositif National d'Accueil en 2002.

L'équipe composée d'un directeur, d'une secrétaire, d'une assistante sociale, d'un éducateur, d'un ouvrier d'entretien, d'une médiatrice culturelle et d'une femme de ménage assure les missions suivantes :

- Hébergement (gratuit).
- Suivi des dossiers, ouverture des droits sociaux.
- Scolarisation des enfants : travail de médiation avec l'institution.
- Versement d'un pécule financier de 200 à 718 euros par mois selon la composition familiale.
- Gestion du bilan de santé complet avec des médecins traitants.

La première année d'activité n'étant pas encore écoulée, aucun rapport d'activité n'est à ce jour disponible mais les statistiques de juillet et novembre 2003 permettent de donner une vision des premiers publics accueillis avant l'extension à 120 places :

Tableau n° 4 : Hébergement en CADA ALC au 7 juillet 2003

Statut des résidents	Personnes	Familles	% Personnes	% Familles
D. Asile Conventionnel	49	11	60,5	64,7
Réfugiés statutaires	32	6	39,5	35,3
Total	81	17	100	100

Le CADA ALC comptait au 7 juillet, parmi les personnes hébergées, 60,5% de demandeurs d'asile (64,7% des familles), 39,5% de réfugiés statutaires (35,3% des familles) et aucune personne déboutée du droit d'asile.

Une des particularités de ce CADA est son mode d'admission du public, les admissions locales représentant 50% et non 25%, compte tenu de la situation locale et du nombre de demandeurs d'asile dans le département (accord DPM). La durée théorique de prise en charge est de 6 mois. Néanmoins, la DDASS fait actuellement des prolongations de 2 mois renouvelables. Cette structure n'étant pas composée d'un CPH, ce CADA n'a pas vocation d'insertion, ce qui pose d'ores et déjà un problème de relogement des réfugiés statutaires qui peinent à trouver un logement individuel compte tenu du contexte du logement dans le département et d'un stigmate dont souffrent les familles Tchétchènes auprès du personnel des agences immobilières, très réticent à accueillir des familles de ce statut, à revenu modéré et de cette nationalité.

Tableau n° 5 : Hébergement en CADA ALC au 25 novembre 2003

Statut des résidents	Personnes	Familles	% Personnes	% Familles
D. Asile Conventionnel	39	8	44,8	47,1
Réfugiés statutaires	48	9	55,2	52,9
Total	87	17	100	100

Le 7 juillet 2003, le CADA « Les Oliviers » comptait déjà 39,5% de personnes (35,3% des familles) réfugiées, pourcentage s'élevant à 55,2% (52,9% des familles) en novembre 2003. Ce chiffre met en évidence un taux important de reconnaissance du statut de réfugié (estimé à 70% dans les CADA) mais aussi une grande difficulté à reloger les réfugiés. En témoigne

l'organisation d'une réunion spécifique réunissant lors d'une commission « Demandeurs d'asile » les acteurs du champ de l'asile dans les Alpes-Maritimes et invitant une responsable de la DDASS sur le sujet du relogement des réfugiés et des différentes actions à mettre en place afin d'améliorer cette situation qui paralyse la majorité des structures hébergeant ce public[66].

Parallèlement à ces deux structures de type CADA (CHRS spécialisés), l'hébergement en hôtels et en meublés qui devait être « transitoire » a été et est toujours actuellement le premier mode d'hébergement des familles demandeurs d'asile et réfugiés dans les Alpes-Maritimes. Si plusieurs structures ont eu recours à cette « solution d'urgence », notamment durant l'année 2000 puis 2001 (Secours Catholique, Entraide Protestante), ce sont actuellement deux opérateurs, missionné par la DDASS, Intermede (CHORUS 06, ALC) et le Secours Populaire qui ont en charge ce mode d'hébergement.

II-4 INTERMEDE : Dispositif d'Hébergement en hôtels et meublés CHORUS 06 ALC

INTERMEDE, dispositif créé en 2001 et financé par la DDASS, est intégré dans le service de CHORUS 06 (Coordination Hébergement Orientation Réponses en Urgence Sociale), établissement de l'association ALC.

Comme abordé plus en amont, c'est l'expérience de CHORUS 06 dans le champ de l'hébergement d'urgence qui a contribué à son nouveau positionnement en tant que nouvelle « entité demandeur d'asile » puisque cet établissement gérait déjà cinq dispositifs d'urgence départementaux :

- Le 115, numéro d'appel national d'urgence gratuit destiné aux personnes sans domicile fixe auxquelles il offre un premier contact dans le processus d'aide.
- Le SDU, Schéma Départemental d'Urgence, hôtels meublés et chambres d'hôtels.
- Le SAO, Service d'Accueil et d'Orientation pour couples, familles, ou personnes isolées.
- Le SAEF, Service Accueil, Evaluation, Famille, destiné à toute famille se trouvant dans une situation de crise ou de rupture.
- Le CHRS Urgence.

Initialement intégré dans le dispositif SDU durant toute l'année 2000, ce n'est qu'en 2001 que les deux dispositifs se distinguent et qu'est créé officiellement INTERMEDE, « Dispositif d'Hébergement gratuit transitoire en meublés ou en hôtels de familles ayant sollicité le statut de demandeur d'asile et ce dans l'attente de décision administrative de l'OFPRA ».

En effet, comme le montre le tableau qui suit, les familles en demande d'asile représentaient en 2000, 59,14% des hébergés dans le dispositif SDU (23 496 sur un total de 39 732). De plus, le nombre de nuitées du SDU est multiplié par 1.49 de 2000 à 2002, alors que le nombre de nuitées d'INTERMEDE est multiplié par 2.9, passant de 23 496 à 68 143.

[66] Il fut notamment discuté de l'application de la Convention Cadre entre l'Union Nationale des HML, le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, le Secrétariat d'Etat au Logement pour l'accès au logement social de la population réfugiée.

Tableau n° 6 : Nombre de nuitées en SDU et INTERMEDE de 1999 à 2002

Dispositif	1999	2000	2001	2002	Total
SDU	16 891	16 236	20 922	24 236	78 285
INTERMEDE		23 496	58 625	68 143	150 264
Total		39 732	79 547	92 379	228 549

Les missions d'INTERMEDE sont les suivantes :

- Rechercher et fournir un habitat transitoire adapté leur permettant d'assumer leurs responsabilités familiales.
- Organiser avec le SSAE leur installation en meublé.
- Intervenir avec les référents du SSAE en cas de difficulté auprès des gestionnaires de meublés.

Il est important d'ajouter que ces missions ont été effectuées sans crédits supplémentaires et sans recrutement de salarié affecté à ce dispositif. Ce sont donc les 25 salariés de CHORUS 06[67] qui ont pris en charge ces missions supplémentaires (recherche de meublés, gestion des conflits avec les gestionnaires, comptabilité, conventions, contrats…). Le prix des chambres d'hôtels peut aller jusqu'à 2 000 euros par mois et par famille, pour une qualité parfois jugée médiocre par les responsables eux-mêmes.
La population présente dans le dispositif, de divers statuts (primo-arrivants, personnes ayant subi un premier refus et instruisant un recours, déboutés, personnes expulsées, personnes apatrides), ne peut être hébergée qu'après accueil des services départementaux de l'Etat concernés par leur demande (DDASS) et adhésion de la famille aux interventions du SSAE.

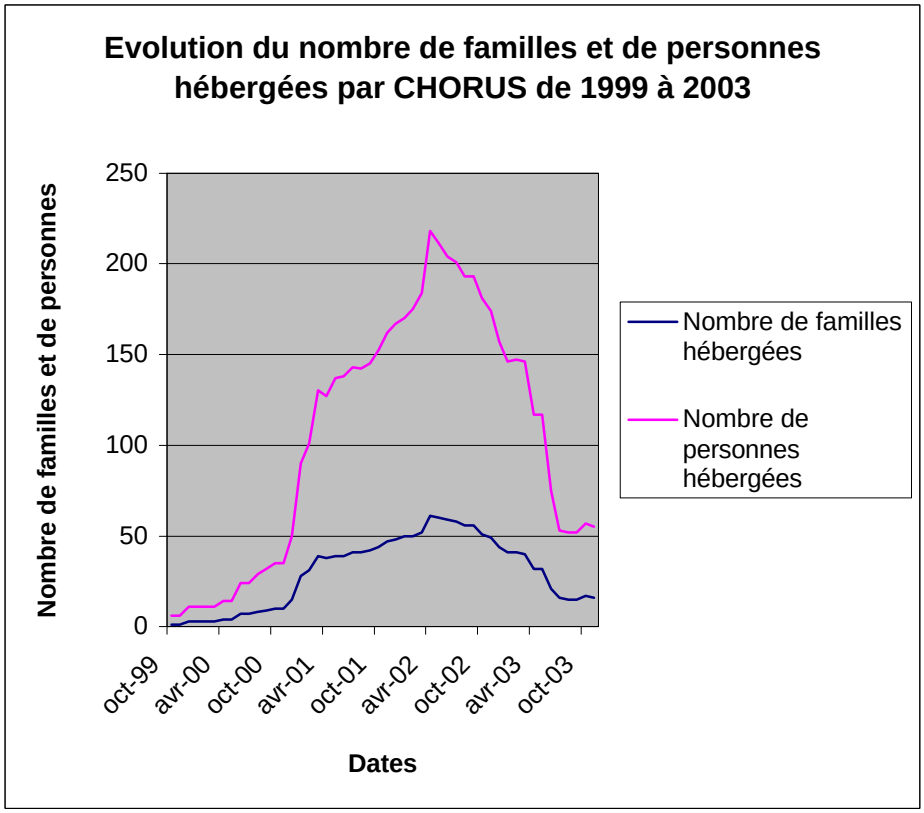
Tableau n° 7 : Evolution du nombre moyen et maximum de personnes et de familles hébergées de 2000 à 2003 par CHORUS 06 INTERMEDE

	2000		2001		2002		2003	
	Fam.	Pers.	Fam.	Pers.	Fam.	Pers.	Fam.	Pers.
Nombre moyen de personnes et de familles hébergées	7	24	40	136	54	188	26	92
Nombre maximum de personnes et de familles hébergées	15	50	48	167	61	218	41	147

Concernant le nombre total de familles hébergées (et non une moyenne ou un chiffre maximum à une date de l'année), on constate une évolution : 51 familles en 2000, 83 familles en 2001, 63 familles en 2002.

Le graphique ci-dessous montre bien l'évolution de 1999 à 2003, le pic étant atteint au mois d'avril 2002 :

[67] L'équipe de CHORUS est composée de 25 salariés : 2 postes de Direction (directrice, chef de service), 12 postes de travailleurs sociaux, 1 psychologue, 5 salariés gestion (secrétariat, agent d'accueil), 1 agent technique, 1 médiateur, 3 agents de service.



Le tableau des hébergements INTERMEDE de janvier à juillet 2003 montre quant à lui plusieurs évolutions :

Tableau n° 8 : % de familles déboutées, réfugiées, demandeurs d'asile hébergées dans le dispositif INTERMEDE de janvier à juillet 2003

Statut	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Moyenne
Dem. Asile	42,8 (18)	42,8 (18)	40,5 (17)	44,4 (16)	53,3 (16)	65,4 (17)	73,3 (11)	16,1 (113)
Réfugiés	40,5 (17)	40,5 (17)	42,9 (18)	44,4 (16)	43,3 (13)	34,6 (9)	26,7 (4)	13,4 (94)
Déboutés	16,7 (7)	16,7 (7)	16,7 (7)	11,1 (4)	3,3 (1)	0 (0)	0 (0)	3,7 (26)
Total	100 (42)	100 (42)	100 (42)	100 (36)	100 (30)	100 (26)	100 (15)	33,3 (233)

De janvier à juillet, le nombre de familles hébergées est passé de 42 à 15 familles. Cette diminution ne peut être expliquée uniquement par la prise en charge de familles par le CADA ALC. Elle doit aussi aux coupes budgétaires effectuées depuis avril, le service n'ayant reçu, depuis le mois de mai, aucun financement pour le public demandeur d'asile. De plus, nous pouvons observer que le pourcentage de personnes déboutées présentes dans le dispositif est passé, après l'arrêt de la prise en charge par la DDASS des personnes réfugiées et déboutées du droit d'asile, de 16,67% à 0 % en juillet. Le pourcentage des réfugiés est passé de 40.48% en janvier à 26,67 % en juillet. Les demandeurs d'asile représentent en juillet 73,33% des hébergés (une seule famille étant en première demande). La durée d'hébergement minimale constatée en juillet est de 516 jours (1 an et 5 mois), la durée maximale et de 910 jours (2 ans et demi).

Tableau n° 9 : Hébergement en Hôtels INTERMEDE au 25 novembre 2003

Statut des résidents	Eff. Personnes	Eff. Familles	% Personnes	% Familles
D. Asile Conventionnel	29	9	58	60
Réfugiés	9	2	18	13,3
Déboutés	7	2	14	13,3
D/DAC*	5	2	10	13,3
Total	50	15	100	100

* Familles dont certains membres ont le statut de demandeurs d'asile et d'autres ont été déboutés du droit d'asile.

Au 25 novembre 2003, 58% des personnes (60% des familles) ont le statut de demandeur d'asile, 18% des personnes (13,3% des familles) ont le statut de réfugié statutaire et 14% des personnes (13,3% des familles) sont déboutées du droit d'asile. Il faut également noter qu'une quatrième catégorie représente les familles dont certains membres ont le statut de demandeur d'asile et d'autres sont déboutés du droit d'asile.

Les travailleurs sociaux et responsables de ce dispositif soulignent de nombreuses difficultés quant à l'accomplissement de cette activité spécifique qu'est la recherche de chambre d'hôtels dans une ville comme Nice, et l'hébergement de ce public. En effet, il n'est guère confortable de jouer le rôle d'intermédiaire entre, d'un côté, des gérants de meublés se plaignant d'importants retards de paiement et de factures exorbitantes d'eau et d'électricité, et, de l'autre, des familles hébergées avec qui le service ne devrait a priori pas avoir de contact (la tâche du service se limitant théoriquement à la recherche d'hébergement) mais que l'on connaît et « suit » de fait. Ainsi, les travailleurs sociaux passent leur temps à la recherche de meublés, à jongler entre les déconventionnements de bail, de plus en plus nombreux, la colère des gérants, les plaintes concernant l'état des chambres d'hôtels, etc.

De plus, à chaque type de public, demandeur d'asile, réfugié, débouté correspond un problème spécifique : la gestion des familles demandeur d'asile, le difficile relogement des familles réfugiées et la question problématique de l'expulsion des familles déboutées.

II-5 Hébergement en Hôtels et en Meublés Secours Populaire

Le Secours Populaire est le second opérateur pour la recherche de meublés pour les familles demandeur d'asile et compte aujourd'hui (novembre 2003) 80 familles. La Fédération des Alpes-Maritimes compte 12 antennes et comités dans le département avec un nombre total de bénévoles s'élevant à 477 toutes actions confondues (distributions alimentaires et libres services, braderies et distributions de vêtements, permanences d'accueil et actions d'insertion), un secrétaire général, et 24 salariés, dont 5 adulte-relais et 19 postes aidés type Contrat Emploi Solidarité. Son financement est essentiellement constitué de dons, collectes effectuées par les bénévoles, et de subventions sur des actions concrètes et ponctuelles.

Concernant la population des demandeurs d'asile, trois personnes-ressource engagées courant 2001, trois salariés (adulte-relais, médiateur, traducteur) sont en charge de l'accueil, ainsi que de nombreux bénévoles. Les actions menées envers cette population sont diverses, en commençant par un suivi et un accueil « traditionnel » dans leurs locaux, l'organisation et la prise en charge des vacances des enfants, en passant par l'accompagnement aux rendez-vous

(ANPE, CAF), la prévention liée aux risques de prostitution, ou le suivi du calendrier des vaccins des enfants et le soutien lors des accouchements.

Depuis le début de l'année 2003, le flux d'arrivée n'a pas cessé et la fédération voit arriver tous les jours de 1 à 5 familles en demande d'asile originaires de Tchétchénie, de Moldavie et d'Algérie. Actuellement, 63 familles (asile conventionnel) sont hébergées par cette structure en hôtels meublés, ce chiffre s'étant élevé jusqu'à 140 familles en 2001. La durée d'hébergement en hôtel meublé s'élève à minimum 24 mois. Les hôtels sont tous situés en centre ville permettant une intégration dans la ville et une facilitation des démarches devant être effectuées dans plusieurs structures. Le prix des chambres s'élève à environ 13 euros/personne/nuit (avec négociation), ce que correspond en moyenne à 1 750 euros par mois pour une famille de trois personnes.

Il est important de noter qu'en plus de ces familles suivies concernant l'hébergement, environ 300 personnes demandeurs d'asile fréquentent le secours populaire concernant des demandes en vestiaire et en alimentation et qu'une vingtaine de familles algériennes en demande d'asile territorial vivant en squat, en caravanes, dans les quartiers périphériques de Nice, ainsi qu'une soixantaine de familles de même statut hébergées chez des compatriotes, sont suivies en termes d'apport alimentation, de couvertures, de produits de première nécessité.

Tableau n°10 : Hébergement en hôtels et en meublés Secours Populaire 25 novembre 2003

Statut des résidents	Eff. Personnes	Eff. Familles	% Pers.	% Fam.
DA Conventionnel	204	57	69,4	71,3
Réfugiés	82	21	27,9	26,3
Déboutés	6	2	2,0	2,5
D/DAC**	2	1	0,7	1,3
Total	294*	80	100	100

*Dont une personne seule qui est réfugiée statutaire.
* *Famille dont certains membres ont le statut de demandeurs d'asile et d'autres ont été déboutés du droit d'asile.

Le 25 novembre 2003[68], 80 familles étaient hébergées par l'intermédiaire du Secours Populaire, représentant 85 % de l'hébergement en hôtels (80 familles sur 95, 294 personnes sur 344[69]). 69,4% des personnes (71,3% des familles) sont demandeur d'asile et 27,9% des personnes (26,3% des familles) sont réfugiées.

Les difficultés sont du même ordre que celles rencontrées par l'association ALC et son service INTERMEDE : retard de paiement des meublés, colère des gérants, suivi des familles, multipliées par le nombre important de familles hébergées. Il faut noter qu'après une période un peu plus calme, été 2003, le dernier trimestre 2003 a connu une nouvelle augmentation des familles arrivant à Nice et sollicitant un hébergement. L'ouverture de la plate-forme depuis début septembre a permis de réduire un peu le nombre de familles se rendant directement au Secours Populaire et d'avoir une nouvelle structure coordonnant les actions, notamment

[68] Les données n'ont pas pu être obtenues pour l'opération statistique du 7 juillet 2003. Les statistiques globales fournies (Intermede, Secours Populaire : liste SSAE) n'ont pas permis d'effectuer des statistiques par structure.
[69] Voir tableau n°13, page suivante.

l'hébergement. La fiche de liaison envoyée systématiquement, par exemple, permet un suivi plus rapide et efficace.

II-6 Synthèse Hébergement Spécialisé (CADA/CPH) et Hébergement en hôtels et en meublés

Il nous a semblé intéressant de présenter ici un tableau dressant un panorama de la situation de l'hébergement en 2001, au plus fort de la crise :

Tableau n° 11 : Répartition des types d'hébergement spécialisés CADA, CPH, hôtels meublés au 31/12/2001

Type hébergement	Statut	% Pers. (effectifs)	% Fam. (effectifs)
CADA ATE			
	DA	12,0 (78)	12,1(22)
	D	0,5 (3)	0,5 (1)
CPH ATE			
	R	6,0 (39)	9,3 (17)
Total ATE		18,5 (120)	22,0 (40)
HOTELS	DA	74,2 (482)	70,3 (128)
	R	6,8 (44)	7,1 (13)
	D	0,6 (4)	0,5 (1)
Total HOTELS		81,5 (530)	78,0 (142)
Total		100(650)	100 (182)

Source : reconstitution chiffres DDASS

Au 31/12/01, l'hébergement en hôtel représentait 81,5% de l'hébergement calculé par rapport au nombre de personnes et 78 % calculé par rapport au nombre de familles.

Tableau n° 12 : Répartition des types d'héb. spéc. CADA, CPH, hôtels meublés juillet 2003

Type d'hébergement	Eff. Personnes	Eff. Familles	% Personnes	% Familles
CHRS ATE	115	29	19,7	19,2
CADA ALC	81	17	13,9	11,3
Hôtels meublés	387	105	66,4	69,5
Total	583	151	100	100

Tableau n° 13 : Répartition des types d'héb.spéc.CADA, CPH, hôtels meublés novembre 2003

Type d'hébergement	Eff. Personnes	Eff. Familles	% Personnes	% Familles
CHRS ATE	110	25	20,3	18,2
CADA ALC	87	17	16,1	12,4
Hôtels Secours Pop.	294	80	54,3	58,4
Hôtels Intermede	50	15	9,2	10,9
Hôtels meublés	344	95	63,6	69,3
Total	541	137	100	100

La création du CADA ALC fait passer ce pourcentage à 66,38 % (personnes), et 69,54% (familles) à la date du 7 juillet et à 63,6% (personnes), 69,3% (familles) le 25 novembre 2003.

Tableau n° 14 : Hébergement en hôtels juillet 2003[70]

Statut des résidents	Eff. Personnes	Eff. Familles	% Personnes	% Familles
D. Asile Conventionnel	208	58	53,7	55,2
Réfugiés	116	29	29,9	27,6
Déboutés	63	18	16,3	17,1
Total	387	105	100	100

387 personnes, correspondant à 105 familles étaient hébergées début juillet dans des hôtels meublés dans le département des Alpes-Maritimes. On voit bien ici que les demandeurs d'asile, seul public qui devrait théoriquement se trouver dans ces structures est accompagné de personnes réfugiées (29,97%) et déboutées (16,28%) et représente 53,75 % des personnes hébergées. Concernant la présence des personnes réfugiées, les difficultés de relogement dans les Alpes-Maritimes ne permettent pas une rotation satisfaisante dans les diverses structures. Quant aux personnes déboutées, elles ont été maintenues dans les dispositifs. Néanmoins, les structures, suivant les consignes de la DDASS forcent de plus en plus les déboutés à quitter les logements avec tous les problèmes que cela pose.

Tableau n° 15 : Hébergement en hôtels 25 novembre 2003

Statut des résidents	Eff. Personnes	Eff. Familles	% Personnes	% Familles
D Asile Conventionnel	233	66	67,7	68,8
Réfugiés	91	23	26,5	24
Déboutés	13	4	3,8	4,2
D/DAC	7	3	2	3,1
Total	344*	96	100	100

*Dont une personne seule ayant le statut de réfugié

Ce tableau montre que les familles déboutées sont aujourd'hui moins nombreuses à être hébergées dans les hôtels : elles ne représentent plus que 3,8 % des personnes et 4,2 % des familles en novembre contre 16,3 % des personnes et 17,1 % des familles en juillet. Cette diminution peut notamment être expliquée par un arrêt ferme de la prise en charge de ce public. Les réfugiés sont également touchés par le durcissement des critères mais sont encore présents (26,5% des personnes et 24% des familles), ce qui témoigne une fois de plus des difficultés de relogement que rencontre ce public dans les Alpes-Maritimes.

[70] Tableau construit à partir des données SSAE fournies par la DDASS regroupant les familles hébergées par INTERMEDE et le Secours Populaire.

III-Les structures d'hébergement d'urgence

III-1 L'accueil de nuit (Ville de Nice, CCAS)

L'accueil de nuit fait partie du Service Solidarité du Centre d'Accueil d'Urgence Sociale, géré par le CCAS. Le service solidarité se divise en plusieurs pôles : accueil de nuit, restaurant (le soir), restaurant d'entraide (la midi), douches municipales, suivi des SDF de plus de 55 ans, suivi de personnes bénéficiant des minima sociaux en résidence.

Depuis un an, cette structure d'hébergement temporaire est accompagnée d'une prise en charge éducative et sociale et 30 personnes peuvent être hébergées en long terme avec un suivi social, psychologique et médical. Un accueil de jour spécifique pour les femmes a également été ouvert récemment.

L'accueil de nuit dispose de 109 lits, 90 pour les hommes et 19 pour les femmes (public isolé uniquement). La durée du séjour est d'un mois : les 15 premiers jours gratuits, les 15 suivants payants (3 euros) ou payés par les associations qui délivrent des bons « accueil de nuit ».

Différents services sont proposés : un accueil, un hébergement collectif proposant un lit pour la nuit, un repas le soir et un petit-déjeuner, des douches, une laverie, une consigne pour les bagages personnels pendant la durée du séjour, un salon télévision, une aide aux démarches d'insertion, des permanences médicales et un lieu d'écoute et de soutien.

Concernant la nationalité du public accueilli, le rapport d'activités 2002 indique la répartition suivante :

- 91% de personnes étrangères
- 57% de personnes hors CEE
- 34% dans CEE
- 9% de Français

Ces chiffres montrent bien l'importance du nombre de personnes étrangères accueillies dans cette structure. Néanmoins, les opérations statistiques menées par nos soins les 7 juillet et 25 novembre 2003 ont permis de montrer qu'il s'agissait rarement de demandeurs d'asile et de réfugiés. Comme on le verra plus loin[71], la variable nationalité n'étant pas renseignée dans les statistiques de cette structure[72], nous avons dû nous déplacer le jour de l'opération statistique. Toutefois, respectant le fonctionnement et la philosophie de la structure, nous n'avons posé que deux questions supplémentaires à chaque personne venant s'inscrire pour la nuit : « De quelle nationalité êtes-vous ? » et « Avez-vous fait une demande d'asile ? ». Les tableaux qui suivent contenant l'item « demandeur d'asile » ont donc été construits à partir de données déclaratives[73], et à partir d'une demande générale sur le dépôt d'une demande d'asile.

[71] Voir la quatrième partie de ce rapport (IV- « Enquête exploratoire sur la méthodologie »).
[72] En effet, la nationalité exacte n'est pas prise en compte dans les statistiques, les items se divisant en « Français », « Etranger Hors CEE », « Etranger CEE ».
[73] Si certaines personnes nous ont montré leurs papiers (certificats de réfugiés par exemple), cette opération ne s'est pas faite de manière systématique.

Tableau n°16 :Nationalité par rapport à la demande d'asile du public masculin[74] hébergé à l'accueil de nuit 07/07/03

Nationalité	Etr.non DA et non R	D.A. ou R.	Total
Albanie	0	12,5	2
Algérie	26,8	25	26,5
Congo	2,4	0	2
Croatie	2,4	0	2
Géorgie	0	12,5	2
Hongrie	2,4	0	2
Maroc	9,7	0	8,1
Mauritanie	2,4	0	2
Portugal	7,3	0	6,1
Roumanie	34,1	0	28,6
Russie	0	12,5	2
Sénégal	4,9	12,5	6,1
Slovénie	2,4	0	2
Ukraine	2,4	0	2
Vietnam	2,4	12,5	4,1
Ex-Yougoslavie	0	12,5	2
Total	100 (41)	100 (8)	100(49)

Tableau n°17 : Nationalité par rapport à la demande d'asile du public homme, femme hébergé à l'accueil de nuit 25/11/03

Nationalité	Etr.non D.A. et non R.	D.A. ou R.	Total
Algérie	10,2	12,5	10,5
Angleterre	2,0	0,0	1,8
Azerbaï djan	0,0	12,5	1,8
Belgique	2,0	0,0	1,8
Bulgarie	4,1	12,5	5,3
Cameroun	2,0	0,0	1,8
Croatie	2,0	12,5	3,5
Espagne	6,1	0,0	5,3
Hollande	2,0	0,0	1,8
Hongrie	2,0	0,0	1,8
Italie	8,2	0,0	7,0
Lituanie	2,0	0,0	1,8
Maroc	6,1	0,0	5,3
Pologne	4,1	0,0	3,5
Portugal	6,1	0,0	5,3
Roumanie	28,6	12,5	26,3
Sénégal	2,0	0,0	1,8
Slovaquie	2,0	0,0	1,8
Russie (Tchétchénie)	0,0	25,0	3,5
Tunisie	8,2	0,0	7,0
Ex-Yougoslavie	0,0	12,5	1,8
Total	100 (49)	100 (8)	100 (57)

Le 7 juillet 2003, les nationalités les plus représentées parmi l'ensemble des étrangers présents à l'accueil de nuit (55,1% du public total) sont la Roumanie à 28,6% et l'Algérie à 26,5%[75]. Les demandeurs d'asile, quant à eux, sont répartis entre les nationalités suivantes : Algérie, Albanie, Géorgie, Russie, Sénégal. Les réfugiés statutaires sont originaires du Vietnam et de l'Ex-Yougoslavie. Les demandeurs d'asile et les réfugiés représentent 8,9 % du nombre total d'hébergés (hommes).

Le 25 novembre 2003, ce sont encore les personnes de nationalité roumaine et algérienne qui représentent la part la plus importante parmi les personnes de nationalité étrangère : 26,3% et 10,5%. Les demandeurs d'asile sont de nationalité algérienne, azerbaï djanaise, bulgare, croate, roumaine, russe (originaire de Tchétchénie) et ex-yougoslave. Les demandeurs d'asile et les réfugiés représentent 7,3% du public total hébergé à l'accueil de nuit.

[74] Lors de la première opération statistique, il n'a pas été possible de recueillir simultanément les données des hommes et des femmes hébergées à l'accueil de nuit le soir concerné, ce qui a été effectué lors de la seconde opération permettant ainsi d'avoir les données pour les deux sexes.

[75] Pour des travaux sur ces deux catégories de population présentes à Nice on pourra se reporter à Potot (2003) et Jannot (2001).

Tableau n°18: Statut des personnes hébergées à l'accueil de nuit le 7/07/03

Statut	Effectif	%
Demandeurs d'Asile	5	5,6
Réfugiés	2	2,2
Déboutés	0	0
Autres	83	92,2
Total	90	100

Tableau n°19 : Statut des personnes hébergées à l'accueil de nuit au 25/11/03

Statut	Effectif	%
Demandeurs d'asile	8	7,3
Réfugiés	0	0
Déboutés	0	0
Autres	102	92,7
Total	110	100

Si ces personnes isolées ayant déposé une demande d'asile se tournent vers l'accueil de nuit, c'est parce qu'elles ne font pas partie des publics prioritaires des structures d'hébergement spécialisées. Elles dorment alors pendant 15 jours (1 mois maximum, 15 nuits gratuites, 15 nuits payantes) à l'accueil de nuit. Ils leur faut ensuite trouver une forme d'hébergement ou de non-hébergement pour passer la nuit : amis, compatriotes, squats, ou rue.

III-2 Le SDU, Schéma Départemental d'Urgence, géré par l'association ALC

Déjà évoqué lors de la description du dispositif INTERMEDE, le SDU, créé en 1994, totalise 60 logements dans le département (Nice, Cannes, Menton, Grasse). Il s'agit d'un hébergement d'urgence, assuré en hôtels meublés et chambres d'hôtel répartis sur l'ensemble du département, s'adressant aux personnes avec ou sans enfant(s), suivies par des services sociaux (publics et associatifs), inscrites dans une démarche d'insertion et qui ne peuvent pas accéder immédiatement aux dispositifs de droit commun (service d'accueil et d'orientation, FSL, loi Besson ou RMI, CHRS, Secours Hébergement du Conseil Général…).

Ce dispositif d'hébergement des personnes et familles en difficulté est essentiellement activé au travers d'un accueil téléphonique permanent. La durée d'hébergement est de 1 à 8 jours, éventuellement renouvelable 1 fois. Les places du SDU ayant été occupées à plus de 59,14% par des familles en demande d'asile en 2000, INTERMEDE fut ensuite créé pour distinguer les deux dispositifs.

Actuellement, ce dispositif n'est donc occupé par le public des demandeurs d'asile qu'à l'arrivée des familles pendant quelques jours, le temps que les familles effectuent leurs démarches auprès de la Préfecture, du SSAE et désormais de la Plate-Forme d'Accueil avant l'accord pour prise en charge fourni par la DDASS. Au 7 juillet et au 25 novembre, aucun demandeur d'asile, réfugié ou débouté n'était hébergé par le SDU.

IV-Les structures d'hébergement généralistes type CHRS

Les CHRS n'ont accueilli que peu de personnes en demande d'asile puisque, selon les responsables de ces structures, le fait d'accueillir des familles de ce statut tend à « bloquer » le système, ces familles ayant une durée d'hébergement et de prise en charge beaucoup plus élevée que les publics traditionnels. De plus, au vu de leur statut (interdiction de travailler…) le travail d'insertion, mission importante du CHRS, est rendu extrêmement difficile, et ces personnes restent à la charge totale de l'établissement. Les directeurs ont donc limité l'accueil de ce public à quelques familles. Il est important d'ajouter que certains CHRS ont accueilli des familles en demande d'asile territorial, exception en la matière par rapport aux autres dispositifs, cette population entrant dans les publics qui peuvent être accueillis en CHRS, la décision reposant alors sur la décision du directeur de la structure.

IV-1 Le CHRS ALC

Le CHRS de l'association ALC est décomposé en deux services distincts, « les Yuccas » accueillant des personnes seules et le « Service externe » accueillant des familles. L'année 2002 marque une différence notable par rapport aux années antérieures en ce qui concerne la nationalité des personnes reçues puisque 50% des personnes seules et 65% des familles étaient de nationalité étrangère (toute personne étrangère reçue ayant au minimum une autorisation provisoire de séjour).

Le service des Yuccas

La capacité d'accueil de cette structure est de 30 places dont deux places réservées à des enfants. Le public accueilli est composé de personnes isolées, hommes ou femmes majeurs, présentant des capacités à mettre en œuvre un projet d'insertion dans le cadre d'une relation d'aide et d'accompagnement. En 2002, 40 nouvelles personnes sont entrées au CHRS. 63 personnes au total ont été aidées en comptant les entrées antérieures (année précédente) par une équipe pluridisciplinaire : chef de service, éducateurs spécialisés, assistantes sociales, conseillère en économie sociale et familiale, psychologue.

L'hébergement est composé de 10 studios en collectif, de 6 chambres en semi-collectif et de 10 studios éclatés sur Nice. La durée de séjour moyenne calculée sur les sorties 2002 s'élève à 7,5 mois, supérieure à celle des années précédentes (6,5 mois en 2001 et 5,8 mois en 2000). On constate une importante proportion de personnes étrangères, 50% des entrées 2002, ces personnes étant originaires du Maghreb, d'Europe de l'Est (Ukraine, Moldavie, Géorgie), de l'Afrique Noire (Côte d'Ivoire, Niger, Togo), tendance plus que confirmée par les résultats de l'opération statistique du 7 juillet :

Tableau n° 20 : Nationalité des personnes hébergées au CHRS Les Yuccas 7 juillet 2003

Nationalité	Effectif	%
Française	13	39,4
Etrangère	20	60,6
Bénin	1	3
Burkina-Faso	1	3
Cambodge	1	3
Ethiopie	1	3
Géorgie	1	3
Côte-d'Ivoire	1	3
Maroc	3	9,1
Mayotte	1	3
Moldavie	1	3
Nigéria	1	3
Pérou	1	3
Portugal	2	6,1
Tunisie	2	6,1
Ukraine	2	6,1
Ex-Yougoslavie[76]	1	3
Total	33	100

Tableau n° 21 : Provenance des personnes étrangères hébergées au CHRS Les Yuccas 7 juillet 2003 (regroupement)

Nationalité	Effectif	%
Afrique du Nord	5	25
Afrique Centrale	5	25
Europe Est	5	25
Asie	1	5
Mayotte	1	5
Pérou	1	5
Portugal	2	10
Total	20	100

En effet, à cette date, où le taux d'occupation s'élève à 113%, 60,6% des personnes présentes dans la structure étaient de nationalité étrangère : dont 25% d'Afrique du Nord (Maroc, Tunisie), 25% d'Afrique Noire (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Nigéria, Ethiopie) et 25% d'Europe de l'Est (Géorgie, Moldavie, Ukraine, Ex-Yougoslavie).

Néanmoins, seules cinq personnes en situation de demande d'asile et réfugiées étaient présentes au CHRS Les Yuccas le 7 juillet et quatre personnes le 25 novembre, représentant respectivement 14,8% et 11,8% du public hébergé total.

[76] Rappelons à ce propos que les nationalités présentées dans l'ensemble des tableaux sont telles qu'elles nous ont été fournies par les structures. Les catégorisations opérées en la matière peuvent donc être variables selon les structures.

Tableau n° 22 : Statut des personnes hébergées au CHRS ALC Les Yuccas le 7/07/03

Statut	Effectif	%
Demandeurs d'Asile	2	5,9
Réfugiés	3	8,9
Déboutés	0	0
Autres	29	85,3
Total	34	100

Tableau n°23 : Statut des personnes hébergées au CHRS ALC Les Yuccas le 25/11/03

Statut	Effectif	%
Demandeurs d'Asile	2	5,9
Réfugiés	2	5,9
Déboutés	0	0
Autres	30	88,2
Total	34	100

Service externe

La capacité d'accueil du CHRS Service Externe s'élève à 101 places. L'hébergement est composé de 32 logements éclatés sur Nice (du T1 au T3).

L'équipe pluri-disciplinaire de 17 personnes (directeur, chef de service, psychologues, assistantes sociales, éducatrices(eurs) spécialisés, travailleuse familiale, éducatrice de jeunes enfants, secrétaire, assistante des relations internes et externes) a enregistré 181 demandes en 2002, sachant qu'un certain nombre de partenaires ne transmettaient pas leurs demandes tant que le service ne les informait pas d'une place disponible. Les demandes potentielles sont donc supérieures à ce chiffre.

24 nouveaux ménages (34 adultes et 50 enfants) sont entrés en 2002. 187 personnes ont donc été aidées en comptant les entrées antérieures (année précédente). La durée de séjour calculée sur les sorties 2002 s'élève à 12 mois.

Tableau n° 24 : Nationalité des personnes hébergées au CHRS ALC, Service Externe en 2002

Nationalité	Eff. Personnes	% Personnes
France	15	40,5
Maghreb	13	35,1
CEE	0	0
Afrique centrale	1	2,7
Autres (dont 6 Europe est)	8	21,6
Total	37	100

Les ménages de nationalité française sont sous-représentés par rapport aux ménages étrangers, 40,5% contre 59,5%. 35,1% des personnes accueillies sont originaires du Maghreb.

Tableau n° 25 : Statut des personnes hébergées au CHRS ALC, Service Externe le 7/07/03

Statut	Effectif	%
Demandeurs Asile	0	0
Réfugiés	11	11,1
Déboutés	0	0
Autres	88	88,9
Total	99	100

Tableau n°26 : Statut des personnes hébergées au CHRS ALC, Service Externe le 25/11/03

Statut	Effectif	%
Demandeurs Asile	0	0
Réfugiés	17	15
Déboutés	0	0
Autres	96	85
Total	113	100

Le 7 juillet 2003, 11 personnes réfugiées étaient présentes au CHRS (11,11% de la population). Le 25 novembre 2003, 17 personnes réfugiées étaient hébergées au CHRS, représentant 15% du public total hébergé.

IV-2 Le CHRS ASSIC

L'ASSIC[77], Association Solidarité Intégration Citoyenneté, anciennement ASTIAM, est une association 1901 créée en 1970 qui fonde ses actions sur trois pôles :

- Le pôle social avec un accueil, RMI, troisième âge, animations foyers, appui social individualisé.
- Le pôle emploi-formation, accompagnement personnalisé pour l'emploi (APE) , aide à la recherche d'emploi (ARE), plate-forme d'orientation et de suivi (PFOS).
- Le pôle logement : accueil, résidence sociale, CHRS, Accueil « Hébergement d'Urgence », accès au logement FSL.

Le CHRS de l'ASSIC créé en 1991 a une capacité de 32 places et assure le suivi pédagogique et psychologique du public accueilli ainsi que l'accompagnement à la recherche d'un emploi et d'un logement pour toute personne sans domicile fixe pouvant s'inscrire dans un parcours d'insertion.

Les 32 places se décomposent comme suit :
- 17 places en foyers de travailleurs migrants (hommes seuls).
- 5 places en studios pour femmes seules, couples ou familles monoparentales.
- 1 appartement pour une famille de 3 à 5 personnes.
- 1 appartement pour une famille de 3 personnes.

Tableau n° 27 : Nationalité des personnes hébergées au CHRS ASSIC le 7 juillet 2003 (regroupement)

Nationalité	Effectif	%
Française	15	39,5
Etrangère	23	60,5
Afrique du Nord	15	39,5
Afrique Centrale	2	5,3
Europe Est	5	13,2
Autre (Syrie)	1	2,6
Total	38	100

Tableau n° 28 : Nationalité des personnes hébergées au CHRS ASSIC le 7 juillet 2003

Nationalité	Effectif	%
Française	15	39,5
Etrangère	23	60,5
Algérie	11	28,9
Bosnie	3	7,9
Mauritanie	1	2,6
Russie	1	2,6
Somalie	1	2,6
Syrie	1	2,6
Tunisie	2	5,3
Ukraine	1	2,6
Total	38	100

Le 7 juillet, le taux d'occupation s'élevait à 118,75%. Les personnes d'origine étrangère représentaient 60,53 % des hébergés. Aucune personne en demande d'asile n'était présente.

[77] Financement : DDASS, Contrat Ville, Conseil Général, FASILD, Sonacotra

Seules 7 personnes ayant le statut de réfugié étaient hébergées dans cette structure, représentant 18,42% des hébergés comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n°29 : Statut des personnes hébergées au CHRS ASSIC le 7 juillet 2003

Statut	Effectif	%
Demandeurs d'Asile	0	0
Réfugiés	7	18,4
Déboutés	0	0,0
Autres	31	81,6
Total	38	100

Les statistiques de novembre 2003 ne sont pas disponibles[78].

IV-3 Le CHRS ACTES

L'association ACTES, Action Educative et Sociale, créée en 1903 (sous le nom de Patronage Saint-Pierre) a débuté par la création d'un foyer de jeunes travailleurs, complétée plus tard par un centre d'hébergement pour garçons de 17 à 25 ans. Après de multiples évolutions, cette structure compte actuellement 7 établissements distincts :

- Le Centre d'Action Educative « La Guitare ».
- La Maison d'enfants a caractère social « Le Salvaret ».
- La Maison d'enfants a caractère social « La trinité ».
- Le pôle d'accès à l'emploi (Cap Entreprise, CEDRE).
- Le pôle actions de formations (Actes-formation, le pôle d'insertion linguistique, l'atelier pédagogique personnalisé).
- Le pôle accompagnement spécialisé (toxicomanes, SDF, jeunes fortement marginalisés).
- Le CHRS, auto-école et multi-services, adaptation à la vie active.

Le CHRS est composé du service « Accueil, réception, entretiens, évaluation des besoins, orientations » et du service « Hébergement et Accompagnement » avec 3 chefs de service (Service externe, Service d'orientation, Service logements externes).

Les missions du CHRS sont l'hébergement et l'accompagnement social (santé, emploi, recherche ressources stables, situation administrative), la recherche de logements adaptés aux besoins et aux ressources et la préparation à l'autonomie. Le nombre de places s'élève à 80. Concernant les publics de demandeurs d'asile et de réfugiés, la position de ce CHRS se caractérise par les mêmes difficultés et contraintes d'accueil que tous les dispositifs de ce type évoquées plus haut. On peut en effet ajouter que la durée moyenne d'hébergement est de 7 mois pour le « public traditionnel » accueilli alors qu'il est, selon les responsables, d'environ deux ans pour les personnes demandeurs d'asile.

[78] La personne chargée du pôle logement et donc du CHRS n'étant plus en poste, la direction de la structure n'a pas pu fournir les statistiques demandées.

Tableau n° 30 : Statut des personnes hébergées au CHRS ACTES le 07/07/03

Statut	Effectif	%
Demandeurs Asile	0	0
Réfugiés	6	7,5
Déboutés	0	0
Autres	74	92,5
Total	80	100

Le 7 juillet 2003, six personnes, regroupées au sein de deux familles réfugiées politiques, étaient présentes au sein du CHRS, représentant 7,5% des hébergés.

Les données de novembre 2003 ne nous ont pas été transmises.

V-Autres structures

Nous faisons ici référence au Centre Maternel de l'association ALC, qui fait également partie du dispositif local d'hébergement concerné puisqu'il arrive que des femmes en demande d'asile y soient hébergées. Plusieurs résidentes de nationalité africaine ou d'Europe de l'Est ayant effectuée une demande d'asile ont ainsi compté parmi les résidentes du Centre. Néanmoins, cette structure n'hébergeait, aux deux dates des opérations statistiques, ni de personne en demande d'asile, ni de personne déboutée ou réfugiée statutaire.

En 2002, le Centre Maternel a accueilli 27 jeunes femmes et 28 enfants. Si l'on ajoute à ces personnes accueillies les 21 mères et les 26 enfants présents au 01/01/02, c'est un total de 48 femmes et 54 enfants qui ont été pris en charge durant l'année 2002. Le taux d'occupation s'élevait à 100,78% (un excédent de 126 journées dû à un accueil d'enfants supérieur au prévisionnel).

Le peu de rotation des mères durant l'année est lié à l'allongement des durées de prise en charge conséquence d'une part, de l'accueil de plusieurs femmes en situation irrégulière (dont la régularisation administrative, préalable indispensable à tout travail d'insertion, est très longue), d'autre part de la pénurie de logements qui ralentit considérablement le relogement de l'ensemble des familles hébergées en centres d'hébergement.
Sur l'année 2002, le nombre de demandes d'admission s'élevait à 204 dont 153 provenant du département et 51 émanant de départements extérieurs. Concernant l'âge des personnes accueillies, 48% des femmes avaient moins de 21 ans, 37% avaient entre 21 et 34 ans et 15% avaient plus de 35 ans.

Le taux de personnes étrangères admises au Centre Maternel en 2002 s'élève à 51,85% alors qu'il était resté stable, autour de 28% depuis plusieurs années. Sur les 14 personnes étrangères, 10 étaient en situation irrégulière, souvent depuis plus de 2 ans sur le territoire français sans aucun titre de séjour, une avait un récépissé valable 3 mois mais pas de ressource, trois avaient une carte de séjour. Des personnes de 13 nationalités différentes se sont côtoyées dans cette structure en internat : française, marocaine, algérienne, ivoirienne, camerounaise, sénégalaise, malienne, sierra-léonaise, comorienne, cap-verdienne, estonienne, russe, moldave.
L'accueil de ces publics, différents des publics « traditionnels » accueillis auparavant, a obligé l'équipe de 42 personnes[79] à revoir bon nombre de modalités d'accompagnement éducatif comme en témoigne la rédaction d'une partie spécifique du rapport d'activité 2002 de cinq pages intitulée « *Quelques réflexions par rapport à l'accueil des mères en situation irrégulière* » et le suivi de formations dans le domaine « interculturel » afin de mieux comprendre des valeurs éducatives considérées comme éloignées de celles de l'équipe.

[79] Constitution de l'équipe : 1 directrice, Service éducatif (1 chef de service, 8 personnels éducatif, 1 assistante sociale, 1 psychologue, 2 conseillères en économie sociale et familiale, 1 infirmière-puéricultrice), Service crèche (1 chef de service, 1 sage femme, 1 pédiatre, 13 auxiliaires puéricultrices, 1 éducatrice de jeunes enfants, 1 emploi jeune), Services administratif et généraux (secrétariat, 2 personnes pour la lingerie, 4 personnes pour l'entretien, 2 personnes pour la cuisine).

Tableau n°31: Nationalité du public accueilli au centre maternel ALC 07/07/03

Nationalité	Effectif	%
Française	26	59,1
Etrangère	18	40,9
Algérie	2	4,5
Cap-vert	2	4,5
Côte d'Ivoire	4	9,1
Maroc	6	13,6
Sénégal	2	4,5
Sierra-Leone	2	4,5
Total	44	100

Tableau n°32 : Nationalité du public accueilli au centre maternel ALC 25/11/03

Nationalité	Effectif	%
Française	8	40
Etrangère	12	60
Tunisie	1	5
Maroc	4	20
Cap vert	1	5
Côte d'Ivoire	2	10
Sénégal	1	5
Madagascar	1	5
Portugal	1	5
Russe	1	5
Total	20	100

40,9% des femmes hébergées au Centre Maternel étaient de nationalité étrangère le 7 juillet 2003 et 60% le 25 novembre 2003. Mais, rappelons-le, il s'agissait de personnes avec carte de séjour ou de personnes en situation irrégulière (et non pas de personnes déboutées du droit d'asile).

VI-Synthese

Les deux tableaux suivants proposent une vision synthétique de la prise en charge spécialisée et généraliste départementale à partir des statistiques recueillies lors des deux opérations statistiques le 7 juillet et le 25 novembre 2003.

Précisions

Certaines statistiques n'ont pu être inscrites dans les tableaux du fait de l'absence de réponse des structures concernées à nos sollicitations. C'est le cas pour les données relatives à Intermede et au Secours Populaire pour ce qui concerne le 7 juillet 2003, que nous n'avons pu obtenir que groupées (i.e. les chiffres disponibles concernent l'ensemble des chambres d'hôtel sans que l'on puisse distinguer ce qui relève du Secours Populaire et ce qui relève du dispositif Intermede). Par ailleurs, nous n'avons pu obtenir les statistiques du CHRS ASSIC ainsi que celles du CHRS ACTES au 25 novembre 2003.

Concernant le nombre de places disponibles en hôtel, et le taux d'occupation des structures Intermede et Secours Populaire, il n'y a pas de nombre de places fixé au départ, cela dépend des chambres d'hôtel disponibles. Le nombre inscrit dans le tableau est donc le nombre de places disponibles à cette date donnée. Nous avons considéré que le taux d'occupation s'élevait à 100%.

Tableau n° 33 : Synthèse de la prise en charge spécialisée et généraliste départementale au 7 juillet 2003

Structures	**Capacité d'Accueil**	**Places Occup.**	**Taux Occup.**	**% Pers. Nat. Etra.**	**% DA, R, D**	**Eff. DA,R D**	**% DA**	**% R**	**% D**
Structures spécialisées									
CADA/CPH ATE	116	115	105,4	100	100	115	39,1	50,4	10,4
CADA ALC	81	81	100	100	100	81	60,5	39,5	0
Dispositif ALT ATE	15	15	100	100	100	15	46,7	33,3	20
Sous-total	212	211				**211**			
Dispositif hôtels meublés spécialisés									
Dispositif INTERMEDE									
Dispositif Secours Populaire									
Sous-total	387	387	100	100	100	**387**	53,7	29,9	16,3
Total structures spécialisées	599	598				598			
Structures d'hébergement d'urgence									
Accueil de nuit	109	110	100,9	54,4	7,8	**7**	5,6	2,2	0
Structures géné. type CHRS									
CHRS ALC Les Yuccas	30	34	113,3	65,63	14,9	5	5,9	8,9	0
CHRS ALC Service Externe	101	99	98,02	66,67	11,1	11	0	11,1	0
CHRS ACTES	80	80	100		7,5	6	0	7,5	0
CHRS ASSIC	32	38	118,75	60,53	18,4	7	0	18,4	0
Sous-total	243	251				**29**			
Total	951	959				**634***			

* Le 7 juillet 2003, 634 personnes en demande d'asile (DA), réfugiées (R) et déboutées (D), étaient hébergées dans les structures spécialisées et généralistes des Alpes-Maritimes. Rapporté au nombre de places occupées dans ces structures le même jour (tous publics confondus), ce chiffre correspond à un taux de 66,1%. Concernant les seules structures généralistes, ce taux est de 10%.

Tableau n° 34 : Synthèse de la prise en charge spécialisée et généraliste départementale au 25 novembre 2003

Structures	**Capacité d'Accueil**	**Places Occup.**	**Taux Occup.**	**% Pers. Nat. Étra.**	**% DA, R, D**	**Eff. DA R, D**	**% DA**	**% R**	**% D**
Structures spécialisées									
CADA/CPH ATE*	116	110	94,8	100	100	110	46,4	47,3	3,6
CADA ALC	87	87	100	100	100	87	44,8	55,2	0
Dispositif ALT ATE	15	15	100	100	100	15	46,7	33,3	20
Sous-total	218	212				**212**			
Dispositif hôtels meublés spécialisés									
Dispositif INTERMEDE	50	50	100	100	100	50	64	18	18
Dispositif Secours Populaire	294	294	100	100	100	294	69,7	27,9	2,4
Sous-total	344	344				**344**			
Total structures spécialisées	562	556				556			
Structures d'hébergement d'urgence									
Accueil de nuit	109	110	100,9	51,8	7,3	**8**	7,3	0	0
Structures géné. type CHRS									
CHRS ALC Les Yuccas	30	34	113,3	61,8	11,8	4	5,9	5,9	0
CHRS ALC Service Externe	101	113	111,8		15	17	0	15	0
CHRS ACTES	80								
CHRS ASSIC	32								
Sous-total	243	147				**21**			
Total	914	813				**585****			

* Aux 46,4% de demandeurs d'asile, 47,3% de réfugiés et 3,6% de déboutés, il faut ajouter 2,7 % correspondant aux trois personnes régularisées à titre exceptionnel par la Préfecture après un retour au pays OMI impossible.

** Rappelons que nous n'avons pu obtenir les données des CHRS ACTES et ASSIC. Elles ne figurent donc pas dans le tableau et ne sont pas prises en compte dans les totaux. Le 25/11/03, 585 personnes en demande d'asile (DA), réfugiées (R) et déboutées (D) étaient hébergées dans les structures spécialisées et généralistes des Alpes-Maritimes. Rapporté au nombre de places occupées dans ces structures le même jour (tous publics confondus), ce chiffre correspond à un taux de 71,9%. Concernant les seules structures généralistes, ce taux est de 11,2 %.

Les données contenues dans les deux tableaux précédents nous permettent d'établir la répartition des publics en fonction du mode d'hébergement aux deux dates choisies pour l'enquête :

Tableau n° 35 : Répartition des publics (demandeurs d'asile, réfugiés, déboutés) en fonction du mode d'hébergement.

Mode d'hébergement	Juillet (%)	Novembre (%)
Hébergement en structures spécialisées (CADA, CPH, ALT)	33,3	36,2
Hébergement en hôtels meublés (Intermede, Secours Populaire)	61	58,8
Hébergement en structures généralistes (Accueil de nuit, CHRS)	5,7	5
Total	100	100

Le 7 juillet 2003, 33,3 % des publics (DA, R et D) étaient hébergés dans une structure spécialisée ; 61 % étaient hébergés dans un hôtel ou un meublé ; 5,7 % étaient hébergés dans une structure généraliste.

Le 25 novembre 2003, 36,2 % des publics (DA, R et D) étaient hébergés dans une structure spécialisée ; 58,8 % étaient hébergés dans un hôtel ou un meublé ; 5 % étaient hébergés dans une structure généraliste.

Le premier mode d'hébergement dans les Alpes-Maritimes pour les publics demandeurs d'asile, réfugiés et déboutés est l'hôtel meublé.

* * *

En guise de conclusion de cette partie consacrée à l'architecture de l'offre locale d'hébergement, il nous semblé opportun de faire état de quelques éléments d'information complémentaires susceptibles de permettre au lecteur de mieux apprécier la situation locale. En premier lieu, nous présentons quelques données relatives au contexte du logement dans les Alpes-Maritimes en raison des difficultés spécifiques que rencontre ce département dans ce domaine. Ensuite, nous présentons brièvement le fonctionnement de la Commission Locale d'Admission en CADA. Enfin, il nous est apparu important de faire état des difficultés dont nos interlocuteurs ont souhaité nous faire part concernant les pratiques qu'ils déploient en matière d'hébergement.

Le contexte du logement dans les Alpes-Maritimes

Si la question du logement social pose problème sur l'ensemble du territoire français, il est important ici de noter que cette question se pose de manière encore plus flagrante dans les Alpes-Maritimes, comme en témoigne l'organisation de la Marche FNARS du 29 et 30 janvier 2002 où plus de 300 personnes du tissu associatif mirent l'accent, aux côtés de Madame la Sous-Préfète et de Xavier Emmanuelli, Président du Haut Comité pour le

Logement des Personnes Défavorisées, sur les difficultés que connaît le département. Nous reproduirons ici quelques chiffres qui ont été cités à cette occasion et qui permettent d'illustrer la situation.

Alors que la moyenne nationale s'élève à 66 logements sociaux pour 1000 habitants, la région PACA n'atteint que les 54 pour 1000 et les Alpes-Maritimes n'en compte que 38 pour 1 000.

En 1999, la chute de la construction de logements sociaux dans les Alpes-Maritimes a été de 28%.

Les évaluations réalisées à l'occasion de la loi « Solidarité et Renouvellement Urbain » ont démontré qu'il manquait dans la région PACA 90 000 logements dans les communes assujetties à l'obligation de construire 20% de logements sociaux.
Pour atteindre le quota des 20% de logements sociaux dans le département des Alpes-Maritimes, il faudrait en construire 1 400 par an durant quatre décennies. Or, on n'en n'a créé que 900 l'an passé.

En 2002, le département des Alpes-Maritimes comptait 341 places de CHRS. Les Alpes-Maritimes sont ainsi en proportion du nombre d'habitants trois fois moins bien équipées que les Bouches du Rhône et deux fois moins que la région ou l'ensemble national.
Les loyers dans le parc privé sont nettement supérieurs à la moyenne nationale : + 27%.

Ces quelques données donnent la mesure du déficit de logement social dans le département, situation qui a des conséquences directes sur l'hébergement des publics demandeurs d'asile et réfugiés. Un deuxième élément entre ici en jeu, la saturation du dispositif national d'accueil, qui ne permet pas, ou rarement, aux demandes de CADA d'aboutir. Ainsi a été mise en place une commission locale en Août 1999 présidée par le préfet ou son représentant.

La Commission Locale d'Admission

Cette Commission Locale d'Admission est présidée par le préfet ou son représentant tous les mois et réunit la DDASS ainsi que les partenaires concernés : SSAE, SDU, ATE, ALC CADA, ALC Plate-forme, CHORUS Intermède, Secours Populaire. Cette commission s'est rapidement transformée en réunion de travail et de concertation avec les différents partenaires.

Compte tenu du faible taux de capacité attribué au département du fait de la saturation du dispositif DNA, de l'obligation de rendre prioritaires les demandes formulées par d'autres départements sous pression[80], du faible taux de satisfaction des dossiers admissibles et des demandes abouties en admission DNA et CLA, les admissions locales ont été effectuées, à titre exceptionnel, à hauteur de 50% sur accord de la DPM lors des créations de places CADA dans le département des Alpes-Maritimes en 2002 et 2003.

Comme le montre le tableau qui suit, les demandes CADA émanant des Alpes-Maritimes et adressées au DNA n'ont que de faibles chances de donner lieu à une admission dans un CADA se situant dans un autre département. Ainsi, en 2003 (à la date du 25 novembre), un

[80] 15 places créées en avril 2000 dans le département 06 ont été destinées exclusivement aux demandeurs d'asile de Strasbourg. Les demandes d'entrée CADA émanant de Paris ont fait l'objet d'un desserrement en urgence et de la mise en place temporaire d'admission prioritaire dans les nouvelles places CADA créées à partir de juillet 2000.

seul dossier famille instruit par le SSAE à Nice a été accepté via le Dispositif National d'Accueil (DNA) sur 70, soit une proportion de 1,43%. 18 demandes ont abouties à une admission dans un CADA des Alpes-Maritimes.

Tableau n° 35 : Nombre de demandes CADA envoyées à FTDA et nombre d'entrées acceptées 1999, 2000, 2001, 2002, 2003

	1999	2000	2001	2002	2003*
Nombre de demandes CADA envoyées à FTDA	36	90	241	30	70
Nombre d'entrées en CADA (sur l'ensemble du territoire français)	9	11	27 *Dont* 12 AL 15 DNA (+ 19 AUDA)	15 *Dont* 10 AL 5 DNA	19 *Dont* 18 AL 1 DNA

*A la date du 25 novembre

Les taux d'entrées en CADA (Local + National) sont variables passant de 25% en 1999, à 12,22% en 2000, à 19,1% en 2001, à 50% en 2002, puis à 27,2% en 2003. Les taux d'entrée via le DNA sont passés, quant à eux, de 6,22% en 2001, à 16,6% en 2002, à 1,43% en 2003.

Il est important ici d'expliquer comment les personnes, les familles arrivant dans les accueils des associations, notamment Secours Populaire et SSAE, sont hébergés une nuit par le SDU. La procédure est la suivante :

- Arrivée à l'accueil d'une associatio n, appel au 115 pour un hébergement d'une nuit dans une chambre d'hôtel.
- Le lendemain, les personnes doivent se rendre à la préfecture et au SSAE.
- Un rapport social est transmis à la DDASS afin de savoir si cette dernière accepte la prise en charge de cette famille.
- Décision de la DDASS.

Depuis la création de la Plate-Forme des Services et de Coordination en faveur des Demandeurs d'Asile, les personnes sont directement orientées vers celle-ci où les assistantes sociales mettent la procédure en route. Dans le cas où les personnes arrivent en dehors des heures d'ouverture de la plate-forme, l'association concernée active elle-même le 115. La DDASS est donc saisie par les associations (Secours Populaire, Plate-Forme notamment), pour un accord pour hébergement en faveur des familles primo-arrivantes. L'ensemble des situations est examiné en vue d'une admission la plus appropriée tout en sachant que les possibilités sont considérablement limitées au regard des crédits d'urgence insuffisants et des faibles possibilités d'accueil du DNA.

Quelques remarques sur les difficultés rencontrées par les structures d'hébergement

Nous reprenons ici, en les synthétisant, les propos de certains de nos interlocuteurs quant aux difficultés qu'ils rencontrent en matière d'hébergement.

Les structures spécialisées type CADA et CPH rencontrent les difficultés liées au contexte du logement que connaît le département des Alpes-Maritimes évoquées plus haut. Les problèmes se posent à plusieurs niveaux : un manque de rotation au niveau des places d'hébergement, qui limite le nombre d'entrées pour de nouveaux demandeurs d'asile, le problème du relogement des personnes réfugiées qui ne trouvent pas à se loger. A cela s'ajoutent le système des baux glissants qui fait « perdre » des appartements à l'association qui n'en obtient pas de nouveau par attribution OPAM, les prix plus qu'élevés des logements privés, la non application de la Convention Cadre[81] qui inscrit le public réfugié comme public prioritaire dans le logement social. La localisation des logements peut également être problématique quand ces derniers se situent dans un quartier périphérique de la ville. Ainsi le nouveau CADA a pu éviter ces difficultés en créant les places de CADA dans le diffus, situées en centre-ville, évitant une certaine « ghettoï sation» des publics avec les problèmes que cela peut générer.

L'hébergement en chambres d'hôtels pose également des problèmes spécifiques aux hébergés eux-mêmes, aux associations qui en sont les opérateurs, à la DDASS qui en est le financeur. En effet, le coût est jugé « exorbitant ». Le coût unitaire par chambre s'élevant en moyenne à 70 euros par jour par personne, ce type d'hébergement d'urgence revient à 1 500 euros à 2000 euros par mois selon qu'il s'agit d'un meublé ou d'un hôtel (avec une augmentation des tarifs durant la période estivale). Ce tarif serait estimé au double d'un même hébergement dans un autre département. La ligne budgétaire spécifique indique les montants suivants :
Délégation 2001 : 1 361 370, 00 euros, Délégation 2002 : 1 370 396,00 euros, Délégation 2003 : 2 118 271,84 euros.
Les structures, quant à elles, font face à la lassitude et la colère des gérants d'hôtels qui mettent fin aux hébergements, certaines entreprises familiales subissant un déficit budgétaire du fait du règlement tardif des factures. Les travailleurs sociaux ont de plus la difficile tâche de « convaincre » les familles réfugiées et déboutées qui ne veulent pas la faire, de quitter les lieux lorsque telle est l'injonction de l'administration.
Du côté des hébergés, ce type de logement offre des conditions d'hébergement plus précaires qu'en CADA. En effet, ces chambres d'hôtel n'offrent pas dans tous les cas la possibilité de cuisiner. Le niveau de prise en charge est également très différent de celui que connaissent les personnes hébergées en CADA puisqu'il est impossible d'avoir un suivi social rapproché pour des centaines de personnes par une seule structure, le SSAE. Les probabilités d'obtenir le statut de réfugié sont également variables d'un mode d'hébergement à l'autre, la probabilité d'obtention du certificat de réfugié en CADA étant estimée à 70%. Les hébergés sont également dans une situation financière précaire puisqu'ils dépendent de l'allocation d'insertion qui s'interrompt au bout d'un an même si la procédure n'est pas encore terminée. Ils dépendent alors des associations caritatives qui leur délivrent des colis alimentaires ou une aide pour les vestiaires.

Quant à *l'accueil de nuit*, cette structure n'offre qu'un hébergement limité dans le temps et le travail d'insertion n'est pas réellement possible puisque aucune démarche ne peut être engagée pour les personnes en demande d'asile.

Les *CHRS* offrent une durée d'hébergement bien supérieure mais les démarches d'insertion ne peuvent être effectuées. De plus, le public demandeur d'asile et réfugié a une durée

[81] Signature en avril 2002 entre le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, le Secrétariat d'Etat au logement et l'Union nationale des HLM, pour l'accès au logement social des réfugiés.

d’hébergement plus longue que les autres types de public et risque, comme on l’a vu, d’emboliser le système.

Le fonctionnement actuel du système d’hébergement local des publics demandeur d’asile et réfugié pose également, selon nos interlocuteurs, d’autres difficultés. Les projets et dispositifs créés sont conditionnés par le report ou non de crédits, ce qui place les associations porteuses dans une certaine précarité de fonctionnement (mission d’hébergement difficilement assurée, personnel insuffisant). Certains comportements déviants auraient de plus été observés tels que la commercialisation des domiciliations, l’occupation illégale de logements CADA, la sur-occupation de chambres d’hôtel, la précarité des solutions d’hébergement qui aboutissent à des ruptures d’hébergement et àune incitation au « squat ».

Le devenir des personnes déboutées de la demande d’asile pose également une question difficile. La DDASS a cessé la prise en charge financière d’une vingtaine de familles déboutées de la demande d’asile en 2003 qui « squatteraient » aujourd’hui pour certaines d’entre elles des logements sociaux.

Troisième partie : les publics

L'objet de cette partie est de caractériser les publics accueillis dans les structures d'hébergement spécialisées et généralistes du département.
La description statistique des populations s'appuie principalement sur les recensements que nous avons effectués en juillet et novembre 2003 et porte, en fonction des données disponibles, sur des variables telles que le statut au regard de la législation, l'âge, la composition familiale, la nationalité, la profession, la durée d'hébergement. Suit une synthèse regroupant l'ensemble des données disponibles et permettant de fournir une photographie des publics hébergés, toutes structures confondues, dans les Alpes-Maritimes. Enfin, il nous a semblé intéressant de clore cette étude statistique par la présentation de quelques données concernant les publics non hébergés dans les structures, données obtenues par la mise en perspective des informations disponibles concernant la demande d'asile dans le département et de celles qui concernent les seuls publics hébergés.
Dans un deuxième temps, nous faisons état du contenu d'une dizaine d'entretiens réalisés auprès de demandeurs d'asile, réfugiés et déboutés. Les enseignements proprement méthodologiques de cette phase de l'enquête, c'est-à-dire ce que l'on peut en retenir dans le cadre d'une réflexion sur les méthodes d'approche des publics (choix des personnes, conditions de passation, etc.) seront évoqués dans la quatrième partie de ce rapport (IV- « L'enquête exploratoire sur l'approche des publics »). Dans la partie présente, nous avons décidé de laisser toute la place au discours des personnes interviewées, repris de manière « brute » à travers un découpage thématique qu'il nous a semblé opportun de réaliser : projet migratoire ; conditions d'arrivée et premiers contacts ; parcours résidentiel ; regard sur le système d'accueil local et sur la politique d'asile de la France.

I-Approche statistique

Les deux opérations statistiques menées successivement en juillet et en novembre 2003 nous ont permis d'effectuer deux photographies des publics hébergés dans chacune des structures concernées. Les profils des publics ont pu être réalisés à partir des variables fournies, certaines étant communes à l'ensemble des structures (telles que l'âge et la composition familiale) et d'autres étant plus rarement présentes (telles que la profession et le niveau d'étude). Signalons qu'il est arrivé fréquemment que des structures nous fournissent des données incomplètes. Par exemple, dans le cas de la variable profession, une structure nous a communiqué la profession de 12 personnes sur les 32 adultes qu'elle héberge. Ceci explique que les totaux des tableaux se rapportant à une structure ne soient pas toujours semblables, les variables n'étant pas renseignées pour toutes les personnes hébergées.

Nous avons décidé de reprendre les tableaux concernant la répartition par statut des publics hébergés (demandeurs d'asile, réfugiés, déboutés) déjà présentés dans la partie précédente afin de faciliter la lecture et de visualiser la part du public concerné par rapport au public total. Concernant les personnes isolées hébergées dans les structures spécialisés de type CADA qui ne représentent qu'un petit nombre de personnes, nous avons présenté les profils individuels tels quels, la construction de tableaux nous semblant peu pertinente pour un petit nombre d'individus. Nous avons procédé de la même manière pour les personnes en demande d'asile ou réfugiées présentes en petit nombre dans les structures généralistes de type CHRS.

Nous commencerons par présenter les caractéristiques des publics hébergés en CADA/CPH, en logement ALT, puis en hôtels. Nous nous attacherons ensuite à décrire les caractéristiques des publics hébergés à l'accueil de nuit, puis en hébergement de type CHRS. Enfin, en nous appuyant sur les statistiques de fréquentation de la récente plate-forme, nous ferons, après comparaison avec les données relatives aux publics hébergés, quelques remarques concernant les caractéristiques des publics « non hébergés ».

Comme notifié dans tous les tableaux, le public hébergé dans les structures des Alpes-Maritimes est quasi-exclusivement constitué de personnes en demande d'asile conventionnel, les demandeurs d'asile territorial étant exclus des dispositifs d'hébergement.

Cette partie permet tout d'abord de mieux appréhender les profils des publics hébergés en donnant des éléments de réponse aux questions suivantes : S'agit-il plutôt de familles nombreuses ? De familles mono-parentales ? De personnes jeunes ? De quel niveau professionnel ? Les nationalités sont-elles diversifiées ou non ? Les modes d'admission, locale ou nationale présentent-ils des similitudes ? Quel est le temps moyen de procédure OFPRA ? RCC ? Les profils du public hébergé en hôtels diffèrent-ils de ceux des publics hébergés en CADA ?
Mais elle permet également de connaître les possibilités de traitement des données et de « tester » les variables recueillies, données importantes dans l'optique d'une future recherche.

I-1 Les CADA/CPH

I.1.1.CADA/CPH ATE

Tableau n° 1 : Effectifs du CADA/CPH au 07/07/03

Statut des résidents	Personnes	Familles	% Personnes	% Familles
D. Asile Conventionnel	45	13	39,1	44,8
Réfugiés	58	14	50,4	48,3
Déboutés	12	2	10,4	6,9
Total	115	29	100	100

Tableau n° 2 : Effectifs du CADA/CPH au 25/11/03

Statut des résidents	Personnes	Familles	Pers. seules	% Pers.	% Fam.
D. Asile Conventionnel	51	12	2	46,4	48,0
Réfugiés	52	11	3	47,3	44,0
Déboutés	4	1	0	3,6	4,0
Régularisation Préfecture[82]	3	1	0	2,7	4,0
Total	110	25	5	100	100

Le CHRS spécialisé ATE compte 39,1% de demandeurs d'asile conventionnel en juillet et 46,4 % en novembre. Le public réfugié statutaire représente 50,4 % des personnes en juillet et 47,3% en novembre. Les déboutés, qui représentaient 10,4 % des personnes hébergées en juillet, ne représentent plus que 3,6% en novembre.

Tableau n°3 : Position familiale des personnes hébergées au CADA/CPH ATE 07/07/03

Position familiale	Effectif	%
Enfants	69	60,5
Mères	26	22,8
Pères	16	14
Grands-Mères	3	2,6
Total	114	100

L'analyse des positions familiales montre bien que le public est constitué à 60,5% d'enfants. Les mères sont un peu plus nombreuses que les pères (22,8% contre 14%), différence due notamment à la présence des familles mono-parentales. Les grands-parents (exclusivement des femmes) ne représentent que 2,6%. La répartition par tranche d'âge permet d'affiner l'analyse :

[82] L'item « régularisation préfecture » fait référence à une famille régularisée après l'échec d'un retour OMI (Office des Migrations Internationales) pour des personnes originaires du Tadjikistan. Cette famille déboutée ne pouvant pas retourner dans son pays d'origine, a obtenu une carte de séjour annuelle renouvelable.

Tableau n° 4 : Age du public hébergé au CADA/CPH ATE le 25/11/03

Age	Effectif	%
0-2 ans	10	9,1
2-5 ans	14	12,7
5-10 ans	14	12,7
10-15 ans	15	13,6
15-20 ans	7	6,4
20-25 ans	6	5,5
25-35 ans	14	12,7
35-45 ans	20	18,2
45-55 ans	7	6,4
55-65 ans	0	0,0
> 65 ans	3	2,7
Total	110	100

Ce tableau montre l'importance du nombre d'enfants en bas âge : 21,8% du public a moins de 5 ans. 26,3% du public a entre 5 et 15 ans, ce qui élève la proportion des enfants de moins de 15 ans à 48,1% du public. Les 15-25 ans ne représentent que 11,9%. Les 25-35 ans représentent 12,7% et les 35-45 ans représentent 18,2%. 6,4% du public a entre 45 et 55 ans et 2,7% a plus de 65 ans.

Tableau n°5 : Composition familiale du public hébergé au CADA/CPH ATE 25/11/03

Structure familiale		Situations Effectif	Situations %
Personnes isolées		**5**	**16,7**
	Femme	2	6,7
	Homme	3	10
Couples sans enfant		**0**	**0**
Total familles		25	83,3
Couples avec enfants		**17**	**56,7**
	GM+C+3 enfants	2	6,7
	GM+F+3 enfants	1	3,3
	C+1 enfant	3	10
	C+2 enfants	4	13,3
	C+3 enfants	5	16,7
	C+4 enfants	2	6,7
Familles monoparentales		**8**	**26,7**
	F+1 enfant	2	6,7
	F+2 enfants	4	13,3
	F+3 enfants	1	3,3
	F+5 enfants	1	3,3
Total		**30**	**100**

Le CADA/CPH héberge à 83,3% des familles, 56,7% de couples avec enfants et 26,7% de familles monoparentales. Trois familles sont composées de trois générations : la grand-mère, les parents et les enfants. Les personnes isolées, femmes et hommes, représentent 16,7% du public hébergé :

PROFILS DES PERSONNES ISOLEES HEBERGEES AU CADA/CPH ATE au 25/11/03

Homme, né en 1984 (19 ans), originaire du Rwanda, entré en France le 15/09/2002, entré au CADA le 31/03/2003 ; dépôt OFPRA : 05/11/02 ; rejet : 10/10/2003 ; demande à la Commission des Recours en cours, admission FTDA

Homme, né en 1980 (23 ans), originaire du Congo, entré en France le 07/11/2001, entré en CADA le 15/12/01, dépôt OFPRA :19/12/01, rejet : 02/10/03, demande RCC en cours, admission FTDA

Homme, né en 1970 (33 ans), originaire de la République Démocratique du Congo, agent de sécurité, entré en France le 03/12/99, entrée en CADA le 19/12/00, entrée au CPH : 01/05/03, dépôt OFPRA : 01/04/00, réfugié : 17/09/02, admission locale

Femme, née en 1956 (47 ans),originaire de Russie, économiste, entrée en France le 25/03/02, entrée au CADA le 20/02/03, entrée au CPH : 01/10/03, dépôt OFPRA : 23/04/02, réfugiée : 22/08/03, admission locale

Femme, née en 1957 (46 ans), originaire de Géorgie, directrice commerciale, entrée en France 16/09/00, entrée au CADA le 02/02/01, Dépôt OFPRA 02/10/00, réfugiée : 16/10/01, admission locale.

Nous voyons ici que les trois hommes isolés hébergés sont de nationalité africaine, assez jeunes, 19, 23 et 33 ans et que deux d'entre eux ont été admis en CADA par le Dispositif National d'Accueil. Les deux femmes ont des profils différents : elles sont plus âgées (46 et 47 ans), originaires de Russie et de Géorgie et admises en CADA en admission locale.

Les tableaux suivants permettent de repérer les nationalités du public hébergé et le mode d'admission pour les statistiques du 25/11/03 :

Tableau n°6 : Nationalité des personnes hébergées au CHRS (CADA/CPH ATE) 07/07/03

Nationalité	Effectif	%
Russie (Tchétchènie)	50	43,5
Iran	8	6,9
Russie	7	6,1
Angola	6	5,2
Palestine	6	5,2
Algérie	5	4,3
Macédoine	5	4,3
Azerbaï djan	5	4,3
Géorgie	5	4,3
Congo	4	3,4
Ex-Yougoslavie	4	3,5
Arménie	3	2,6
Bosnie	3	2,6
Somalie	2	1,7
Ruanda	1	0,9
Rép. D. Congo	1	0,9
Total	115	100

Tableau n° 7 : Nationalité et mode d'admission des personnes hébergées au CHRS (CADA/ CPH ATE) 25/11/03

Nationalité	CLA%	DNA%	Total
Algérie	0,0	8,8	4,5
Angola	0,0	10,5	5,5
Arménie	0,0	5,3	2,7
Azerbaijan	0,0	8,8	4,5
Bosnie	5,7	0,0	2,7
Congo	0,0	7,0	3,6
Ex-Yougoslavie	7,5	0,0	3,6
Géorgie	1,9	7,0	4,5
Irak	7,5	0,0	3,6
Macédoine	0,0	8,8	4,5
Nigéria	0,0	3,5	1,8
Palestine	0,0	19,3	10
R D du Congo	1,9	0,0	0,9
Russie (Tchéchénie)	71,7	10,5	40
Rwanda	0,0	1,8	0,9
Somalie	3,8	0,0	1,8
Soudan	0,0	8,8	4,5
Total	100(53)	100(57)	100(110)

En juillet 2003, 16 nationalités différentes sont présentes au CADA/CPH. Néanmoins, 43,5% du public est de nationalité russe, originaire de Tchétchénie. La Russie, l'Azerbaï djan, la Géorgie et l'Arménie représentent 17,3 % des personnes hébergées. Les ressortissants du continent africain représentent 16,4% (Algérie, Angola, Congo, République Démocratique du Congo, Somalie, Ruanda). L'ex-Yougoslavie, la Macédoine et la Bosnie représentent 10,4%. L'Iran et la Palestine[83] représentent 12,1 % du public hébergé. Cette simple répartition par nationalité permet donc dès à présent de visualiser la sur-représentation des personnes originaires de Tchétchénie hébergées au CADA/CPH d'ATE, sur-représentation globale confirmée par l'analyse des modes d'admission.

La comparaison des deux modes d'admission, locale (48,2%) et nationale (51,8%), en novembre 2003, permet de noter des différenciations. En effet, concernant la CLA, sept nationalités différentes sont présentes, alors qu'elles sont au nombre de douze pour le DNA. Les 40% de personnes de nationalité russe originaires de Tchétchénie au total représentent 71,7% du mode d'admission locale et seulement 10,5% du mode d'admission national. Les nationalités telle que l'Algérie (8,8%), l'Angola (10,5%), le Congo (7%), le Soudan (8,8%) présentes dans le DNA sont totalement absentes du mode d'admission local. Les profils en termes de nationalité sont donc nettement différenciés selon les deux modes d'admission, même si 40% du public est de nationalité Russe (Tchétchénie).

[83] Le lecteur pourra s'étonner de voir figurer la Palestine en tant que nationalité. Rappelons à ce propos que les nationalités présentées dans l'ensemble des tableaux sont telles qu'elles nous ont été fournies par les structures. Les catégorisations opérées en la matière peuvent donc être variables selon les structures.

Concernant la variable « profession », il n'a pas été possible d'effectuer un traitement statistique entièrement satisfaisant en premier lieu car une codification en PCS nécessiterait des données de meilleure qualité (détails sur l'emploi : public ou privé, nombre de salariés de l'entreprise…). De plus, les éléments d'information que nous avons recueillis ne concernent que 35 personnes sur un public d'adultes de 42 personnes. Toutefois, nous avons tout de même décidé d'effectuer un traitement des données fournies afin d'obtenir quelques indications concernant l'une des caractéristiques les plus fréquemment citées par de nombreux acteurs locaux que nous avons rencontrés : l'apparent haut niveau d'étude (ingénieur, médecin…) et de qualification professionnelle des personnes en demande d'asile accueillies et hébergées à Nice[84].

Tableau n°8 : Situation professionnelle des femmes hébergées au CADA/CPH ATE 25/11/03

Femmes	Effectif	%
Restauration	1	5,6
Coiffeuse	3	16,7
Comptable, économie	4	22,2
Couturière	4	22,2
Enseignante	2	11,1
Technicienne viticole	1	5,6
Fermière	1	5,6
Gouvernante	1	5,6
Employée	1	5,6
Aide restauration	1	5,6
Total	18	100

Tableau n°9 : Situation professionnelle des hommes hébergés au CADA/CPH ATE 25/11/03

Hommes	Effectif	%
Agent sécurité	2	11,8
Camionneur	3	17,6
Chef entreprise	1	5,9
Cuisinier	1	5,9
Electricien	1	5,9
Employé forain	1	5,9
Enseignant	2	11,8
Infirmier	1	5,9
Ingénieur	1	5,9
Maçon	1	5,9
Musicien	1	5,9
Restauration	1	5,9
Tourneur-fraiseur	1	5,9
Total	17	100

Parmi les femmes, quatre sont comptables, deux sont enseignantes. Deux personnes sont employées dans la restauration, trois sont coiffeuses et quatre couturières. Une personne est employée et une autre gouvernante. Une personne est technicienne viticole et une personne s'est déclarée comme « fermière ».
Du côté des hommes, les professions sont un peu plus diversifiées. Les trois professions les plus représentées sont camionneur, agent de sécurité et enseignant. Ensuite, les métiers de chef d'entreprise, d'ingénieur côtoient ceux de cuisinier ou de tourneur fraiseur.

Il s'est par ailleurs avéré intéressant de mettre en perspective différentes dates : date d'arrivée en France, date d'entrées en CADA, date de dépôt OFPRA et Commission des recours, date de décision, ceci nous permettant de mesurer les délais de certaines procédures, délais qui, on le sait, ont une incidence directe sur la vie de ces personnes, tant sur le plan du niveau de vie, les allocations d'insertion s'arrêtant au bout de 12 mois, que sur le plan psychologique.

[84] A l'instar de la variable nationalité, nous reprenons ici les professions telles qu'elles nous été transmises par les structures, ce qui peut expliquer la présence dans les tableaux de catégories qui peuvent paraître surprenantes (« fermière »…).

Tableau n° 10 : Délai entre la date d'arrivée en France et la date d'entrée au CADA au 25/11/03

Période	Effectif	%
< 6 mois	39	36,8
6 mois - 1 an	39	36,8
1 an - 1an 1/2	20	18,9
1 an 1/2 - 2 ans	8	7,5
2 ans - 2 ans 1/2	0	0
2 ans 1/2 – 3 ans	0	0
Total	106	100

**Le total ne somme pas à110 car ces données sont manquantes dans 4 situations.*

Ce tableau montre que le délai entre la date d'entrée en France et la date d'entrée en CADA s'élève à moins de 6 mois dans 36, 8% et à plus de 6 mois dans 63,2% des cas. Toutefois, il faut ici se garder d'une interprétation trop rapide étant donné qu'il nous manque les données concernant le dernier hébergement. De plus, une partie du public hébergé vient d'autres régions de France, via le dispositif FTDA.

A la lumière du tableau suivant, l'analyse des temps de procédure OFPRA démontre que plus de 87,9 % du public ayant obtenu une réponse OFPRA a attendu plus d'un an : 36, 1% entre un an et un an et demi, 33,7% entre un an et demi et deux ans, 18,1% entre deux ans et deux ans et demi. Seul 12% du public hébergé au CADA/CPH a obtenu sa réponse OFPRA entre six mois et un an et personne en moins de 6 mois.

Tableau n°11 : Temps de procédure OFPRA des personnes hébergées au CADA/CPH ATE au 25/11/03

Période	Effectif	%
< 6 mois	0	0
6 mois - 1 an	10	12
1 an – 1an 1/2	30	36,1
1 an 1/2 - 2 ans	28	33,7
2 ans - 2 ans 1/2	15	18,1
2 ans 1/2 - 3 ans	0	0
Total	83	100

La moyenne du temps de procédure s'élève à 19 mois (569 jours). Le temps de procédure minimum se situe autour de 11 mois (330 jours), alors que le temps maximum de procédure est de 29 mois (879 jours).

Pour les personnes ayant obtenu un refus par l'OFPRA, un nouveau dossier est constitué et envoyé à la Commission des Recours qui statue une seconde fois sur la demande d'asile et augmente donc le temps d'attente.

Tableau n°12 : Temps de procédure Commission des Recours au 25/11/03

Période	Effectif	%
< 6 mois	5	22,7
6 mois - 1 an	12	54,5
1 an – 1an 1/2	0	0
1 an 1/2 - 2 ans	5	22,7
2 ans – 2 ans 1/2	0	0
2 ans 1/2 - 3 ans	0	0
Total	22	100

Le temps de procédure RCC s'élève à 22,7% à moins de 6 mois, à 54,5% entre 6 mois et un an et à 22,7% entre un an et demi et deux ans. La moyenne du temps de procédure RCC est nettement inférieure à celle de l'OFPRA : elle est de 9 mois (281 jours). Les temps de procédure minimum et maximum sont très étalés, 25 jours pour le temps de procédure minimum et 20 mois (617 jours) pour le temps de procédure maximum.

Il est également intéressant de calculer les temps d'attente pour les personnes qui sont en cours de procédure au 25 novembre 2003, qu'il s'agisse des procédures OFPRA, RCC ou Asile Territorial[85] :

Tableau n° 13 : Temps d'attente pour les personnes en cours de procédure (OFPRA, RCC, AT)

Période	Effectif	%
< 6 mois	16	31,4
6 mois - 1 an	5	9,8
1 an – 1an 1/2	7	13,7
1 an 1/2 - 2 ans	3	5,9
2 ans - 2 ans 1/2	17	33,3
2 ans 1/2 - 3 ans	0	0
3 ans et +	3	5,9
Total	51	100

Ce tableau nous enseigne qu'à la date du 25 novembre 2003, plus de 58,8 % du public hébergé au CHRS ATE attendent depuis plus d'un an une réponse. 39,2 % attendent depuis plus de deux ans, 5,9 % depuis plus de trois ans.

[85] Une seule famille est en cours de procédure d'asile territorial, après une demande OFPRA et RCC.

I.1.2.CADA ALC

Tableau n° 14 : Statut du public hébergé au CADA ALC au 7 juillet 2003

Statut des résidents	Eff. Personnes	Eff. Familles	% Pers.	% Fam.
D. Asile Conventionnel	49	11	60,5	64,7
Réfugiés statutaires	32	6	39,5	35,3
Total	81	17	100	100

Tableau n° 15 : Statut du public hébergé au CADA ALC 25/11/03

Statut des résidents	Eff. Personnes	Eff. Familles	% Pers.	% Fam.
D. Asile Conventionnel	39	8	44,8	47,1
Réfugiés statutaires	48	9	55,2	52,9
Total	87	17	100	100

Le 7 juillet 2003, les personnes en demande d'asile représentaient 60,5 % des personnes hébergées, alors qu'elles ne représentent plus que 44,8% des publics le 25 novembre, cette baisse faisant passer le pourcentage de réfugiés statutaires de 39,5% à 55,2%. Le CADA, centre d'accueil pour les *demandeurs d'asile* héberge donc en novembre davantage de personnes réfugiées que de demandeurs d'asile. A noter qu'aucune personne déboutée n'est présente dans cette structure, que cela soit en juillet ou en novembre.

Tournons-nous à présent du côté de la composition familiale. La structure de la population est-elle à cet égard similaire à celle du CADA ATE ?

Tableau n° 16 : Position familiale des personnes hébergées au CADA ALC 25/11/03

Position familiale	%
Enfants	62,1 (54)
Femmes seules	2,3 (2)
Mères	19,5 (17)
Pères	16,1 (14)
Total	100

Ce tableau confirme la tendance observée dans le cas du CADA/CPH d'ATE, à savoir l'importance du nombre d'enfants parmi le public hébergé : 62,1% (contre 60,5% au CADA/CPH ATE) ce qui influe sur le mode d'accueil et de prise en charge : inscriptions dans les écoles, cantines, etc.

La répartition par tranche d'âge est également assez proche même si les enfants de moins de 5 ans représentent une part moins importante, et celle des 5-10 ans une part plus élevée : 24,1 du public hébergé. Les 25-35 ans représentent 14,9% et les 35-45 ans, 18,4%.

Tableau n° 17 : Age du public hébergé au CADA ALC Les Oliviers le 25/11/03

Age	Effectif	%
0-2 ans	6	6,9
2-5 ans	6	6,9
5-10 ans	21	24,1
10-15 ans	13	14,9
15-20 ans	6	6,9
20-25 ans	2	2,3
25-35 ans	13	14,9
35-45 ans	16	18,4
45-55 ans	2	2,3
55-65 ans	2	2,3
> 65 ans	0	0,0
Total	87	100

Tableau n°18 : Composition familiale des personnes hébergées au CADA ALC 25/11/03

Structure familiale	Situations Effectif	Situations %
Personnes isolées	**1**	**5,6**
Couples sans enfant	0	0
Total familles dont :	17	94,4
Couples avec enfant	**14**	**77,8**
C+1E	1	5,6
C+2E	4	22,2
C+3E	6	33,3
C+4E	2	11,1
C+6E	1	5,6
Familles monoparentales	**3**	**16,7**
F+3E	1	5,6
F+4E	1	5,6
F+5E	1	5,6
Total	**18**	**100**

Comme le montre ce tableau, le CADA ALC héberge à 94,4 % des familles, dont 77,8% de couples avec enfants et 16,7% de familles monoparentales. Parmi les couples avec enfants, 55,5% sont des couples avec deux et trois enfants. Les familles monoparentales sont constituées par des femmes avec trois, quatre ou cinq enfants. Une seule personne isolée est hébergée.

PROFIL DE LA PERSONNE ISOLEE HEBERGEE AU CADA ALC « Les Oliviers »

Femme, née en 1959 (44 ans), originaire de la République Démocratique du Congo, infirmière, entrée en France le 16/10/2002, entrée en CADA : 13/03/2003, décision OFPRA : 01/08/03, réfugiée, admission nationale.

Comme pour le CADA/CPH ATE, le CADA ALC n'héberge aucun couple sans enfant le 25 novembre 2003.

Tableau n°19 : Nationalité et mode d'admission du public hébergé au CADA ALC 07/07/03

Nationalité	CLA	DNA	Total
Algérie	0	16,1	6,2
Arménie	10	0	6,2
Bosnie	0	19,3	7,4
Congo	0	29	11,1
Kosovo	0	19,3	7,4
Ouzbékistan	6	0	3,7
Russie	8	0	4,9
Russie (Tchétchénie)	76	16,1	53,1
Total	100	100	100

Tableau n°20 : Nationalité et mode d'admission du public hébergé au CADA ALC 25/11/03

Nationalité	CLA	DNA	Total
Algérie	0	16,1	5,7
Arménie	1,8	0	1,1
Arménie-Azerbaïdjan	5,4	0	3,4
Azerbaïdjan	1,8	0	1,1
Bosniaque	0	19,4	6,9
Congo RDC	0	29,0	10,3
Ex-Yougoslavie	0	19,4	6,9
Ouzbékistan	5,4	0	3,4
Russie (Tchétchénie)	85,7	16,1	60,9
Total	100 (56)	100 (31)	100 (87)

Au mois de juillet 2003, 53,1% des personnes étaient de nationalité Russe, originaires de Tchétchénie, 11,1% de nationalité congolaise, les autres nationalités représentant toutes moins de 7%. On note une large sur-représentation des personnes originaires de Tchétchénie hébergées par l'intermédiaire de la commission locale d'admission : 76%. Les personnes hébergées par l'intermédiaire du DNA sont de nationalités plus diversifiées, avec la présence de pays telle que l'Algérie et le Congo, totalement absents du mode d'admission local.

Au mois de novembre 2003, huit nationalités différentes sont présentes. Néanmoins, 60,9% du public est de nationalité Russe, originaire en grande majorité de Tchétchénie. 10,3% du public hébergé est de nationalité congolaise RDC, 6,9% est Bosniaque, 6,9 % est originaire d'ex-Yougoslavie. En prenant en compte le mode d'admission, local (64,4%) ou national (35,6%), il apparaît clairement que les personnes hébergées par l'intermédiaire de la Commission Locale d'Admission sont à 85,7% de nationalité Russe (contre 71,7 % pour le CADA/CPH ATE), l'Arménie, l'Azerbaïdjan et l'Ouzbékistan, représentant moins de 15%. La répartition des personnes hébergées par le biais du Dispositif National d'Accueil est plus diversifiée et partagée entre l'Algérie, la Bosnie, la République Démocratique du Congo, l'Ex-Yougoslavie et la Russie.

Bien que le traitement statistique de la variable « profession » ne puisse être véritablement satisfaisant pour les raisons méthodologiques évoquées plus haut (dans le cas présent nous n'avons eu d'informations qu'au sujet de 12 situations sur 32), nous présentons tout de même un tableau portant sur cette variable. Bien évidemment, toute interprétation est rendue difficile par la non exhaustivité de la population recensée.

Tableau n° 21 : Profession du public hébergé au CADA ALC le 25/11/03 (effectifs)

Profession	Femme	Homme	Total
Agent sécurité		1	1
Boulanger		1	1
Chauffeur		1	1
Comptable	1		1
Diplomate		1	1
Infirmière	1		1
Ingénieur économiste		1	1
Institutrice	1		1
Monteur fenêtre		1	1
Secrétaire	1		1
Universitaire	1		1
Vétérinaire		1	1
Total	5	7	12

Les cinq femmes dont nous avons obtenu les professions sont comptable, institutrice, universitaire, infirmière et secrétaire.
Les sept hommes dont la structure nous a fourni la profession sont diplomate, ingénieur économiste, vétérinaire, agent de sécurité, boulanger, chauffeur et monteur-fenêtre.

La mesure du délai entre la date d'arrivée en France et la date d'entrée au CADA des personnes hébergées au CADA ALC montre que 32,8 % des personnes ont attendu moins de 6 mois pour entrer dans ce CADA. Pour 41% d'entre eux, cette période a durée entre 6 mois et un an. Pour 21,3% du public hébergé dans cette structure la période s'élève àplus d'un an, et àplus de d'un an et demi pour 4,9% des personnes hébergées.

Tableau n° 22 : Délai entre la date d'arrivée en France[86] et la date d'entrée au CADA ALC au 25/11/03 [87]

Période	Effectif	%
< 6 mois	20	32,8
6 mois - 1 an	25	41,0
1 an – 1an 1/2	13	21,3
1 an 1/2 - 2 ans	3	4,9
2 ans - 2 ans 1/2	0	0
2 ans 1/2 – 3 ans	0	0
Total	61*	100

*Données non disponibles pour la totalité du public

[86] La date d'arrivée en France est celle qui est déclarée aux structures par les publics.
[87] Nous n'avons pas eu la possibilité d'évaluer le temps de la procédure mais seulement de calculer la différence entre la date d'arrivée en France et la date d'entrée au CADA.

I-2 Logement ALT ATE

La population accueillie par cette structure est la même en novembre qu'en juillet.

Tableau 23 : Hébergement ATE en ALT (Accueil Logement Temporaire) 07/07/03 et 25/11/03

Statut des résidents ALT	Eff. Personnes	Eff. Familles	% Personnes
D Asile Conventionnel	7	1	46,7
Réfugiés	5	2	33,3
Déboutés	3	1	20
Total	15	4	100

Les quatre familles, couples avec enfants, sont entrées dans leur hébergement durant l'année 2002. La durée moyenne d'hébergement s'élève à 15 mois.

PROFILS DES PERSONNES HEBERGEES EN LOGEMENT ALT ATE

Famille, couple+2 enfants, âgés de 28, 28, 8 et 1 ans, de nationalité biélorusse, date d'entrée dans l'hébergement : 21/10/2002, en demande d'asile conventionnel

Famille, couple+1 enfant, âgés de 28, 29 et 3 ans, de nationalité russe, date d'entrée dans l'hébergement : 17/10/2002, en demande d'asile conventionnel

Famille, couple+3 enfants, âgés de 32, 30, 11, 7 ans et 7 mois , de nationalité russe, date d'entrée dans l'hébergement : 04/12/2002, originaire de Tchétchénie, réfugiée statutaire

Famille, couple+1 enfant, âgés de 50, 46 et 26 ans, de nationalité arménienne, date d'entrée dans l'hébergement :29/01/2002, déboutée du droit d'asile.

I-3 L'hébergement d'urgence en hôtel

Après avoir présenté les profils des personnes hébergées dans les deux CADA des Alpes-Maritimes et en logement ALT, nous allons à présent nous attacher à analyser les caractéristiques du public hébergé en hôtels et en meublés.

Comme nous l'avons vu, les familles arrivant à Nice sont orientées vers la plate-forme (depuis septembre 2003) où les assistantes sociales sont chargées dans un premier temps de faire face à l'urgence, de trouver une à deux nuits d'hôtel afin de leur permettre de dormir et de faire les démarches nécessaires, notamment à la préfecture et au SSAE. Dans un second temps, une fiche est envoyée à la DDASS contenant le rapport social de la famille afin de savoir si la DDASS accepte la prise en charge de l'hébergement en meublé. Durant les mois d'été 2003, peu de nouvelles familles ont ainsi été hébergées. Ce mode de prise en charge a repris début septembre avec l'arrivée de nombreuses familles. Certaines de ces familles accèderont à une place de CADA en admission locale en fonction de la rotation des publics dans ces structures (assez faible), et des appartements disponibles (peu nombreux).

Les tableaux qui suivent présentent les profils des 387 personnes hébergées au 7 juillet 2003, et des 344 personnes hébergées au 25 novembre par statut, composition familiale, âge, nationalité, profession et durée d'hébergement.

Tableau n°24 : Répartition par statut du public hébergé en hôtels et en meublés 07/07/2003

Statut des résidents	Eff. personnes	Eff. Familles	% Pers.	% Fam.
D. Asile Conventionnel	208	58	53,7	55,2
Réfugiés	116	29	29,9	27,6
Déboutés	63	18	16,3	17,1
Total	387	105	100	100

Tableau n°25 : Répartition par statut du public hébergé en hôtels et en meublés 25/11/03

Statut	Eff. Personnes	Eff. Familles	% Pers.	% Fam.
D Asile Conventionnel	233	66	67,7	68,8
Réfugiés	91	23	26,5	24
Déboutés	13	4	3,8	4,2
D/DAC**	7	3	2	3,1
Total	344	96*	100	100

** Une seule personne isolée hébergée le 25 novembre 2003.*
*** Il s'agit du cas de familles où certains membres sont demandeurs d'asile et d'autres déboutés.*

Le nombre de familles hébergées a baissé de juillet à novembre, de 105 à 96 familles. Les personnes en demande d'asile représentent 53,7% en juillet et 67,7% en novembre. La part des personnes réfugiées statutaires s'élève à 29,9% en juillet et 26,5% en novembre. C'est ici surtout la proportion des personnes déboutées dont la DDASS a décidé d'arrêter la prise en charge en hébergement qui a évolué de juillet en novembre, passant de 16,3% des personnes hébergées à 3,8% des personnes.

Tableau n° 26 : Position familiale du public hébergé en hôtels et meublés le 07/07/03

Structure Familiale	Effectif	%
Enfants	190	52,9
Mères	92	25,6
Pères	73	20,3
Grands-Mères	4	1,1
Total	359	100

Tableau n°27 : Position familiale du public hébergé en hôtels et meublés le 25/11/03

Position familiale	Effectif	%
Mère	89	25,9
Père	64	18,6
Sœur	2	0,6
Nièce	2	0,6
Grand-mère	3	0,9
Enfant	177	51,5
Homme (en couple)	3	0,9
Femme (en couple)	3	0,9
Femme seule	1	0,3
Total	344	100

Les enfants représentent plus de la moitié des personnes hébergées en hôtels meublés, 52,9% en juillet et 51,5% en novembre, pourcentages similaires à ceux rencontrés pour les deux CADA. Néanmoins, cette caractéristique du public pose ici un problème spécifique par rapport à la prise en charge de ce public en chambres d'hôtels et de meublés. En effet, les chambres d'hôtels ne sont pas toujours équipées de plaques chauffantes permettant de faire chauffer de la nourriture. Il faudrait aussi parler des conditions d'hygiène, d'autant plus que ce mode d'hébergement théoriquement « transitoire » et de courte durée ne l'est pas dans la grande majorité des cas. Ce tableau montre également que d'autres membres de la famille (sœurs, nièces, grands -mères) peuvent accompagner la famille stricto sensu (le couple et les enfants) ou les rejoindre dans un second temps dans l'hébergement.

Tableau n°28 : Age du public hébergé en hôtels le 25/11/03

Age	Effectif	%
0-2 ans	24	7,8
2-5 ans	32	10,4
5-10 ans	35	11,4
10-15 ans	44	14,3
15-20 ans	23	7,5
20-25 ans	22	7,1
25-35 ans	63	20,5
35-45 ans	46	14,9
45-55 ans	18	5,8
55-65 ans	1	0,3
> 65 ans	0	0,0
Total	308	100

Les tranches d'âge sont globalement similaires à celles des deux CADA. Les enfants de 0 à 5 ans représentent 18,2% du public hébergé en hôtels et en meublés. La part des enfants de 5 à 15 ans s'élève à 25,7 %. Les 20-25 ans sont un peu plus nombreux : 7,1% contre 5,5% au CADA /CPH ATE et seulement 2,3% au CADA ALC. Les 25-35 sont également un peu plus nombreux (20,5% contre 12,7% au CADA/CPH ATE et 14,9% au CADA ALC) alors que la tranche d'âge des 35-45 ans est un peu moins représentée, 14,9% parmi les personnes hébergées en hébergement d'urgence (hôtels et meublés), que parmi les publics hébergés aux

CADA, 18,2% et 18,4%. Les jeunes adultes, parfois parents, sont donc sensiblement plus nombreux parmi le public de l'hébergement d'urgence.

Concernant la composition familiale, 20 items différents sont présents, allant de la personne isolée, aux familles mono-parentales, en passant par les couples avec ou sans enfants. Nous avons ici choisi de regrouper ces items en une dizaine de catégories.

Tableau n° 29 : Composition familiale des hébergés en hôtels et meublés 07/07/03

Composition familiale	Situations Effectifs	Situations %
Couples avec enfants	**66**	**71**
C+1E / C+2 Enfants	53	57
C+3E / C+4 Enfants	12	12,9
C+5 E	1	1,1
Familles monoparentales	**23**	**24,6**
F+1/F+2 enfants	15	16,1
F+3/ F+4/F+5 enfants	6	6,4
H + 2 enfants	2	2,1
Autres	**4**	**4,21**
Grand-Mère	3	3,21
Grand-Mère +Homme+ 7 Enfants	1	1
Total	**93**	**100**

Tableau n° 30 : Composition familiale du public hébergé en Hôtels et en Meublés 25/11/03

Structure Familiale		Situations Effectif	Situations %
Personne isolée		**1**	**1**
Couples sans enfant		**3**	**3,1**
Couples avec enfants		**60**	**61,9**
	Couple +1 enfant	20	20,6
	Couple +2 enfants	29	29,9
	Couple +3, 4, 5 enfants	11	11,3
Familles Monoparentales		**31**	**32**
	Femme +1 enfant	12	12,4
	Femme +2 enfants	9	9,3
	Femme +3,4 enfants	6	6,2
	Homme +1 enfant	1	1
	Homme +2 enfants	2	2,1
	Grand-mère +1 enfant	1	1
2 femmes+2enfants		**2**	**2,1**
Total		**97**	**100**

L'analyse des structures familiales des personnes accueillies en hébergement d'urgence, c'est-à-dire en chambres d'hôtels ou en meublés montre que la catégorie la plus représentée est celle des familles, 96% le 7 juillet et 94% le 25 novembre, réparties en couples avec enfants

à 71% en juillet et 61,9 % en novembre et en familles mono-parentales qui représentent une part importante, 24,6% en juillet et 32% en novembre. Les couples sans enfant sont inexistants parmi le public hébergé en hôtels et en meublés en juillet et ne représentent que 3,1% en novembre. Quant à la catégorie des personnes isolées, aucune personne seule n'est hébergée en juillet et une seule personne isolée, une femme, est hébergée dans le cadre de ce type d'hébergement (1%) en novembre 2003.

En comparant les compositions familiales du CADA/CPH ATE et celui du CADA ALC avec celles de l'hébergement en hôtels, on note une moindre proportion de personnes isolées (1% contre 16,7% et 5,6%), mais une plus forte proportion de couples sans enfants (3,1% contre 0 dans les deux CADA) et de familles mono-parentales (32% contre 26,7% et 16,7%).

Tableau n°31 : Nationalité des personnes hébergées en hôtels et meublés 07/07/03

Nationalité	Effectif	%
Albanie-Kosovo	3	0,8
Algérie	4	1,1
Angola	3	0,8
Arménie	9	2,5
Azerbaïdjan	8	2,2
Biélorussie	7	1,9
Congo	3	0,8
Géorgie	9	2,5
Géorgie-Russie	7	1,9
Kirghizstan	11	3,1
Moldavie	11	3,1
Ouzbékistan	12	3,3
Russie	217	60,4
Tadjikistan	4	1,1
Togo	4	1,1
Ukraine	27	7,5
Ex-Yougoslavie	20	5,6
Total	359	100

Tableau n° 32 : Nationalité des personnes hébergées en hôtels et meublés 25/11/03

Nationalité	Effectif	%
Angola	5	1,5
Congo	2	0,6
Albanie	6	1,8
Ex-Yougoslavie	16	4,7
Arménie	20	5,9
Azerbaïdjan	8	2,4
Kirghizstan	10	2,9
Ouzbékistan	10	2,9
Tadjikistan	4	1,2
Biélorussie	9	2,6
Géorgie	14	4,1
Moldavie	8	2,4
Ukraine	9	2,6
Russie	219	64,4
Total	340	100

Du point de vue des nationalités, en juillet 2003, 60,4% du public hébergé en hôtels était de nationalité russe (Tchétchène en majorité), pourcentage qui s'élève à 64,4% au mois de novembre. Les pays Africains (Angola, Congo, Algérie) sont toujours minoritaires représentant entre 0,6% et 1,5%. Le 25 novembre, les personnes hébergées originaires d'Arménie, d'Azerbaïdjan, de Kirghizstan, d'Ouzbékistan et du Tadjikistan représentent 15, 3% du public total.
La comparaison de la proportion de personnes de nationalité russe en Hôtel et en CADA, sur une moyenne entre les données de juillet et de novembre, montre une proportion encore plus importante parmi les hébergés en hôtels meublés : 62,4% contre 41,75% et 57%. Ce chiffre peut notamment être expliqué par la présence du mode d'admission national pour ce qui concerne les CADA, qui tend à diversifier les origines nationales des publics hébergés dans ce type de structures.

Concernant la variable « profession », les précautions à prendre explicitées plus haut sont également de mise ici. Les tableaux suivants ont été construits à partir des 101 professions recueillies sur 167. Même si le traitement statistique de ces données ne peut être totalement satisfaisant pour les raisons évoquées plus haut, ces deux tableaux montrent tout de même certaines tendances.

Tableau n° 33 : Profession ou secteur d'activité des hommes hébergés en hôtels en25/11/03

Profession ou secteur d'activité	Effectif	%
Infirmière, pharmacienne	6	11,1
Coiffeuse, esthéticienne	4	7,4
Commerçante	2	3,7
Médecin	4	7,4
Ingénieur	5	9,3
Comptable	9	16,7
Caissière, vendeuse	4	7,4
Cuisinière, couturière	7	13,0
Chef entreprise	1	1,9
Assistante sociale	1	1,9
Economie, finance	2	3,7
Professeur	6	11,1
Secrétaire	1	1,9
Ouvrière agricole	2	3,7
Total	54	100

Tableau n° 34 : Profession ou secteur d'activité des femmes hébergées en hôtels 25/11/03

Profession ou secteur d'activité	Effectif	%
Artiste peintre, athlète	2	4,3
Chauffeur	5	10,6
Commerçant	2	4,3
Comptable, économie	4	8,5
Mécanicien	7	14,9
Agriculture	3	6,4
Employé vente	1	2,1
Hôtelier	1	2,1
Infirmier, pharmacie	2	4,3
Ingénieur	9	19,1
Journaliste	1	2,1
Menuisier	1	2,1
Métallurgiste, soudeur	2	4,3
Militaire	1	2,1
Pâtissier	2	4,3
Paysagiste	1	2,1
Prof sport	1	2,1
Tailleur diamant	1	2,1
Taxi	1	2,1
Total	47	100

Du côté des femmes, les pourcentages les plus élevés correspondent aux professions de : comptable (16,7%), cuisinière et couturière (13%), professeur (11,1%), infirmière et pharmacienne (11,1%), ingénieur (9,3%) et médecin (7,4%), caissière, vendeuse (7,4%). Les professions demandant un certain niveau d'étude (médecin, ingénieur, professeur) sont donc significativement représentées. Seules 3,7 % des femmes dont nous connaissons la profession sont ouvrières agricoles.

Du côté des hommes, les quatre pourcentages les plus élevés correspondent aux professions d'ingénieur, à 19,1%, puis à celle de mécanicien (14,9%), de chauffeur (10,6%) et de comptable (8,5%).

Tableau n° 35 : Durée d'hébergement du public hébergé en hôtels le 25/11/03

Période	Effectif	%
< 6 mois	89	36,3
6 mois - 1 an	61	24,9
1 an - 1an 1/2	19	7,8
1 an 1/2 – 2 ans	14	5,7
2 ans - 2 ans 1/2	15	6,1
2 ans 1/2 – 3 ans	47	19,2
Total	245	100

Il est important ici de noter que le total ne s'élève pas à 344 personnes car les dates d'entrée en France ne sont pas disponibles pour les personnes réfugiées (qui représentent 90 personnes). Les calculs de la différence entre la date d'entrée en France et la date de l'opération statistique (25 novembre 2003) mentionnés dans ce tableau ne concernent donc que les personnes en demande d'asile et les personnes déboutées. On peut donc penser que ces délais seraient encore plus élevés en prenant en compte la population des réfugiés.

Ce tableau montre que 63,7% des personnes hébergées dans une structure théoriquement transitoire le sont depuis plus de 6 mois : 24,9% d'entre eux depuis plus de 6 mois, 7,8% depuis plus d'un an, 5,7% depuis plus d'un an et demi, 6,1% depuis plus de deux ans et 19,2 depuis plus de deux ans et demi. 38,8% des personnes hébergées le sont depuis plus d'un an, sachant que l'allocation d'insertion est versée pendant 12 mois.

I-4 L'hébergement d'urgence : accueil de nuit

La part des personnes étrangères hébergées à l'accueil de nuit s'élève à 54,4% du public total accueilli dans cette structure[88] le 7 juillet 2003, et à 48,9% des hommes et 65% des femmes le 25 novembre 2003. Néanmoins, seulement 7,8% du public est en demande d'asile ou réfugié statutaire en juillet et 7,3% en novembre.

Tableau n° 36: Statut des personnes hébergées à l'accueil de nuit le 7/07/03

Statut	Effectif	%
Demandeurs d'Asile	5	5,6
Réfugiés	2	2,2
Déboutés	0	0
Autres	83	92,2
Total	90	100

Tableau n°37 : Statut des personnes hébergées à l'accueil de nuit au 25/11/03

Statut	Effectif	%
Demandeurs d'asile	8	7,3
Réfugiés	0	0
Déboutés	0	0
Autres	102	92,7
Total	110	100

Les caractéristiques individuelles des personnes sont les suivantes :

PROFIL DES PERSONNES EN DEMANDE D'ASILE ET REFUGIÉES HÉBERGÉES A L'ACCUEIL DE NUIT

07/07/03
Homme, 30 ans, célibataire, de nationalité géorgienne, en demande d'asile
Homme, 62 ans, marié, de nationalité algérienne, en demande d'asile
Homme, 39 ans, célibataire, de nationalité russe, en demande d'asile
Homme, 50 ans, célibataire, de nationalité vietnamienne, réfugié statutaire
Homme, 23 ans, célibataire, de nationalité sénégalaise, en demande d'asile
Homme, 31 ans, célibataire, de nationalité ex-yougoslave, réfugié statutaire
Homme, 41 ans, marié, de nationalité albanaise, en demande d'asile.

25/11/03
Homme, 29 ans, célibataire, de nationalité ex-yougoslave, demandeur d'asile
Homme, 34 ans, célibataire, de nationalité roumaine, demandeur d'asile
Homme, 50 ans, célibataire, de nationalité russe (Tchétchènie), demandeur d'asile
Homme, 28 ans, célibataire, de nationalité russe (Tchétchènie), demandeur d'asile
Homme, 34 ans, célibataire, de nationalité croate, demandeur d'asile
Homme, 34 ans, célibataire, de nationalité algérienne, demandeur d'asile
Homme, 39 ans, célibataire, de nationalité azerbaïdjanaise, demandeur d'asile
Femme, 22 ans, célibataire, de nationalité bulgare, demandeur d'asile.

[88] Le 7 juillet l'opération statistique n'a pu prendre en compte que les hommes, alors que la seconde opération statistique le 25 novembre comptabilise les hommes et les femmes.

I-5 L'hébergement type CHRS

I.5.1. CHRS ALC

LES YUCCAS

La proportion de personnes en demande d'asile et réfugiées statutaires s'élève à 14,8% du public hébergé en juillet, et à 11,8% du public hébergé en novembre.

Tableau n° 38 : Statut des personnes hébergées au CHRS ALC Les Yuccas le 07/07/03

Statut	Effectif	%
Demandeurs d'Asile	2	5,9
Réfugiés	3	8,9
Déboutés	0	0
Autres	29	85,3
Total	34	100

Tableau n°39 : Statut des personnes hébergées au CHRS ALC Les Yuccas 25/11/03

Statut	Effectif	%
Demandeurs d'Asile	2	5,9
Réfugiés	2	5,9
Déboutés	0	0
Autres	30	88,2
Total	34	100

PROFIL DES PERSONNES EN DEMANDE D'ASILE ET REFUGIEES HEBERGEES AU CHRS ALC LES YUCCAS LES 7/07/03 ET 25/11/03

Femme, 52 ans, mariée, de nationalité péruvienne, arrivée en France en 1984, réfugiée statutaire (juillet)

Femme, 23 ans, célibataire, de nationalité ukrainienne, arrivée en France le 08/02/2001, en demande d'asile conventionnel (juillet et novembre)

Femme, 23 ans, célibataire, de nationalité Yougoslave, arrivée en France en 1996, en demande d'asile conventionnel (juillet et novembre)

Femme, 43 ans, veuve, de nationalité ukrainienne, arrivée en France en 01/2001, réfugiée statutaire (juillet et novembre)

Femme, 43 ans, mariée, de nationalité géorgienne, arrivée en France le 29/05/01, réfugiée statutaire (juillet et novembre)

SERVICE EXTERNE

La proportion de personnes réfugiées (aucune personne en demande d'asile) hébergée au CHRS ALC, Service Externe, s'élève à 11,1% le 7 juillet 2003, et à 15% le 25 novembre 2003 du public hébergé total.

Tableau n° 40 : Statut des personnes hébergées au CHRS ALC, Service Externe Externe le 07/07/03

Statut	Effectif	%
Demandeurs Asile	0	0
Réfugiés	11	11,1
Déboutés	0	0
Autres	88	88,9
Total	99	100

Tableau n°41 : Statut des personnes hébergées au CHRS ALC, Service Externe le 25/11/03

Statut	Effectif	%
Demandeurs Asile	0	0
Réfugiés	17	15
Déboutés	0	0
Autres	96	85
Total	113	100

PROFIL DES PERSONNES EN DEMANDE D'ASILE OU REFUGIEES HEBERGEES AU CHRS ALC SERVICE EXTERNE LES 07/07/03 ET 25/11/03

Famille monoparentale, femme+ 2 enfants, de nationalité roumaine, âgés de 42, 17 et 7 ans, date d'entrée dans l'hébergement : 17/05/2002, réfugiés statutaires (juillet)

Famille, couple + 3 enfants, de nationalité russe, âgés de 49, 49, 24, 19 et 16 ans, date d'entrée dans l'hébergement : 23/10/2002, réfugiés statutaires (juillet et novembre)

Famille monoparentale, femme+ 2 enfants, de nationalité turque, âgés de 35, 10 et 3 ans, date d'entrée dans l'hébergement : 15/04/2003, réfugiés statutaires (juillet et novembre)

Famille monoparentale, femme+3 enfants, de nationalité iranienne, âgés de 37, 12, 10 et 5 ans, date d'entrée dans l'hébergement : 11/04/2002, réfugiés statutaires (novembre)

Famille monoparentale, femme+1 enfant, de nationalité sierra-léonaise, âgés de 18 ans et 1 an, date d'entrée dans l'hébergement : 15/10/2003, réfugiés statutaires (novembre)

Famille monoparentale, femme+ 2 enfants, de nationalité russe, originaire de Tchétchénie, âgés de 38, 14 et 12 ans, date d'entrée dans l'hébergement : 14/10/2003, réfugiés statutaires (novembre).

I.5.2. CHRS ASSIC

Le CHRS ASSIC hébergeait, au 7 juillet 2003, sept personnes ayant le statut de réfugié, soit 18,42% du public hébergé total. Les statistiques de novembre n'ont pas été disponibles[89].

Tableau n°42 : Statut des personnes hébergées au CHRS ASSIC le 7 juillet 2003

Statut	Effectif	%
Demandeurs d'Asile	0	0
Réfugiés	7	18,4
Déboutés	0	0,0
Autres	31	81,6
Total	38	100

PROFIL DES PERSONNES EN DEMANDE D'ASILE OU REFUGIEES HEBERGEES AU CHRS ASSIC LE 07/07/03

Homme, 47 ans, de nationalité mauritanienne, date d'entrée dans l'hébergement : mai 2002, durée hébergement au 07/07/03 : 13 mois, réfugié statutaire

Homme, 43 ans, de nationalité ukrainienne, date d'entrée dans l'hébergement : septembre 2000, durée hébergement au 07/07/03 :33 mois , réfugié statutaire

Homme, 35 ans, de nationalité russe, date d'entrée dans l'hébergement : avril 2001, durée hébergement au 07/07/03 : 26 mois, réfugié statutaire

Homme, 21 ans, de nationalité somalienne, date d'entrée dans l'hébergement : août 2002, durée hébergement au 07/07/03 : 11 mois, réfugié statutaire

Famille, couple+ 2 enfants, de nationalité bosniaque (un enfant de nationalité française), parents âgés de 42 et 39 ans, date d'entrée dans l'hébergement : avril 1999, durée d'hébergement au 07/07/03 : 50 mois , réfugiés statutaires.

[89] Poste de Responsable Logement vacant.

I.5.3. CHRS ACTES

Le CHRS ACTES hébergeait le 7 juillet 2003 six personnes réfugiées statutaires, soit 7,5% du public total hébergé.

Tableau n° 43 : Statut des personnes hébergées au CHRS ACTES le 07/07/03

Statut	Effectif	%
Demandeurs Asile	0	0
Réfugiés	6	7,5
Déboutés	0	0
Autres	74	92,5
Total	80	100

PROFIL DES PERSONNES EN DEMANDE D'ASILE OU REFUGIEES HEBERGEES AU CHRS ACTES AU 7/07/03

Un couple avec deux enfants dont le mari est arménien et l'épouse azerbaï djanaise, réfugiés politique.

Une femme seule de nationalité kazakh avec un enfant, réfugiés politique.

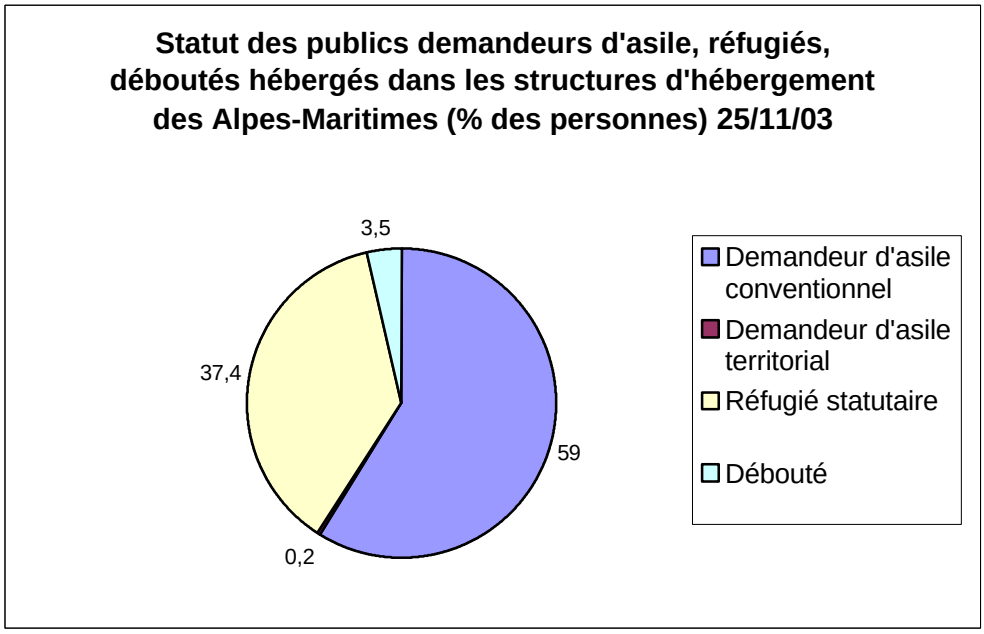
Les statistiques du 25 novembre 2003 n'ont pas été fournies.

I-6 Synthèse

Cette synthèse vise dans un premier temps à dresser le bilan, toutes structures confondues, des principales données dont nous disposons au 25 novembre 2003 concernant les personnes en demande d'asile (conventionnel et territorial), réfugiées et déboutées qui sont hébergées dans les Alpes-Maritimes. Par ailleurs, il nous a semblé qu'il serait intéressant de fournir un rapide éclairage statistique sur les personnes qui ne sont hébergées dans aucune structure. Pour ce faire, nous avons mis en perspective les données issues de l'enquête auprès des structures d'hébergement et celles dont nous disposons concernant l'ensemble de la population ayant effectué une demande d'asile dans les Alpes-Maritimes. Par là, on voit, chiffres à l'appui, se dessiner des critères d'inclusion et d'exclusion mobilisés au sein du système d'hébergement départemental.

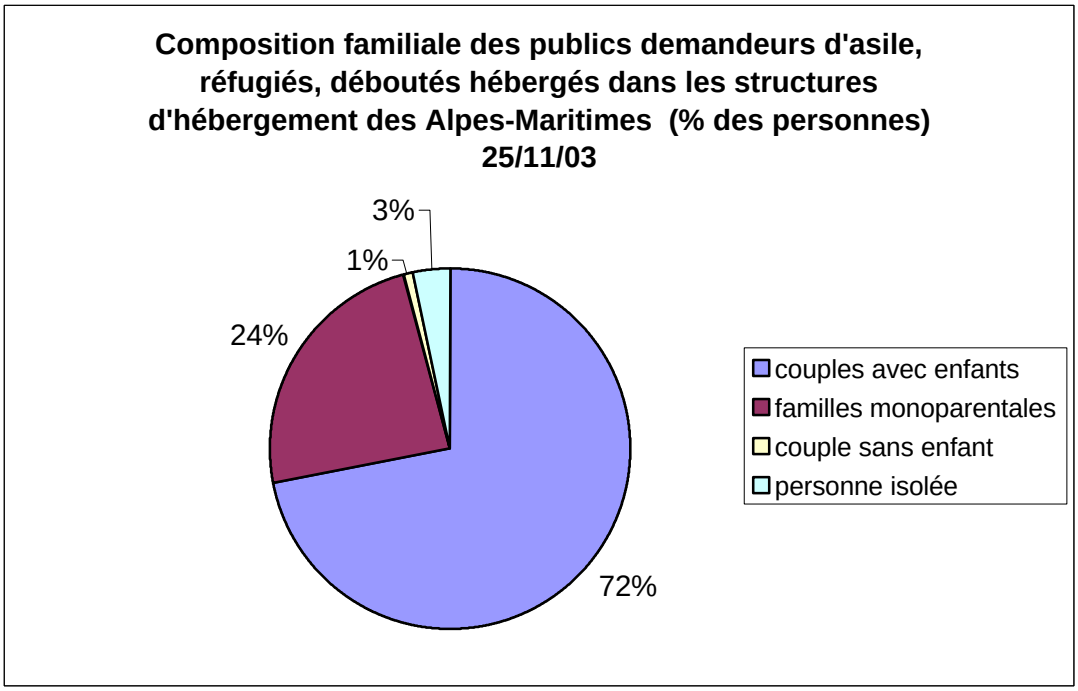
I.6.1. L'HÉBERGEMENT DANS LE DÉPARTEMENT SELON LE STATUT, LA COMPOSITION FAMILIALE ET LA NATIONALITÉ

Les tableaux et graphiques suivants présentent les catégories de populations couvertes par les structures d'hébergement comptant des personnes en demande d'asile, réfugiées et déboutées du droit d'asile dans les Alpes-Maritimes le 25 novembre 2003 par statut, composition familiale et nationalité.



Le public hébergé, toutes structures et tous statuts confondus, est constitué à 59% de personnes en demande d'asile conventionnel, à 0,2% de personnes en demande d'asile territorial, à 37,4% de personnes réfugiées statutaires et à 3,5% de personnes déboutées du droit d'asile.

Concernant la composition familiale, le public hébergé se répartit comme suit : 71,8% de couples avec enfants, 23,9% de familles monoparentales, 1% de couple sans enfant et 3,3% de personnes isolées.



Le public hébergé est de 29 nationalités différentes. Une large sur-représentation est néanmoins constituée par la nationalité russe, personnes originaire de Tchétchénie dans la quasi-totalité des cas, avec 57,5% du public hébergé. Les cinq autres nationalités les plus fréquentes sont les suivantes : l'Arménie (4,7%), l'Ex-Yougoslavie (4,7%), la Géorgie (3,5%), l'Azerbaïdjan (2,9%), l'Ouzbékistan (2,8%).

Tableau n° 44 : Répartition par nationalité du public total hébergé au 25 novembre

Nationalité	%
Russie	57,5
Arménie	4,7
Ex-Yougoslavie	4,7
Géorgie	3,5
Azerbaï djan	2,9
Ouzbékistan	2,8
Biélorussie	2,3
Angola	1,9
Palestine	1,9
Ukraine	1,9
Algérie	1,7
Kirghistan	1,7
RDC	1,7
Bosnie	1,6
Moldavie	1,4
Albanie	1,0
Congo	1,0
Macédoine	0,9
Soudan	0,9
Irak	0,7
Turquie	0,7
Roumanie	0,5
Tadjikistan	0,5
Nigeria	0,3
Sierra Léone	0,3
Somalie	0,3
Iran	0,2
Pérou	0,2
Ruanda	0,2
Total	100

I.6.2. QUELQUES ÉLÉMENTS STATISTIQUES SUR LES « NON HÉBERGÉS ».

Le tableau qui suit montre que le SSAE suit également juridiquement et administrativement des personnes non hébergées en CADA ou en hôtels meublés, isolés ou familles : 35 personnes isolées en 2000, 141 en 2001 et 88 en 2002, 13 familles en 2000, 22 en 2001 et 10 en 2002.

Tableau n° 45 : Synthèse 2000, 2001, 2002 du suivi effectué par le SSAE NICE

Années	2000	2001	2002
Suivi des demandeurs d'asile isolé	35	141	88
Suivi des familles demandeurs d'asiles non hébergées	13	22	10
Suivi des familles demandeurs d'asile et réfugiées hébergées	56	188	140

L'analyse des statistiques du public accueilli à la récente Plate-Forme des Services et de Coordination en faveur des demandeurs d'asile démontre l'importance numérique des couples sans enfant et des personnes isolées en demande d'asile, les personnes isolées représentant 48,7% des situations.

Tableau n° 46: Situations accueillies à la Plate-Forme des Services et de Coordination en faveur des Demandeurs d'Asile du 08/09/03 au 30/11/03

Situations	Effectif	%
Familles	48	41,7
Couples sans enfants	11	9,6
Personnes Isolées	56	48,7
Total	115	100

Ainsi, on se trouve fondé à considérer que certaines catégories de la population à laquelle nous nous intéressons sont exclues du système d'hébergement local.

A cet égard, le premier critère d'inclusion et d'exclusion du public hébergé est celui du statut. En effet, aucune personne ayant effectué une demande d'asile territorial n'est hébergée en juillet dans les structures spécialisées et une seule à l'accueil de nuit à la date du 25 novembre. Or, plus de la moitié de la demande d'asile dans les Alpes-Maritimes est constituée de demandeurs d'asile territorial comme le montrent le graphique et le tableau qui suivent présentant les chiffres des années 2001 et 2002[90] :

[90] Les chiffres 2003 ne sont pas encore disponibles.

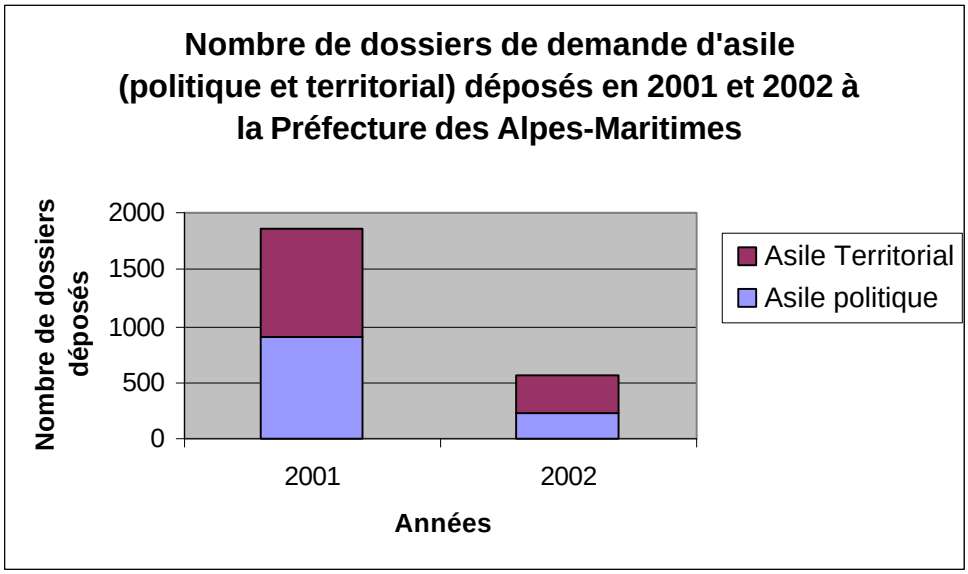


Tableau n°47 : Répartition demande d'asile politique et d'asile territorial dans le département des Alpes-Maritimes (Chiffres Préfecture Alpes-Maritimes)

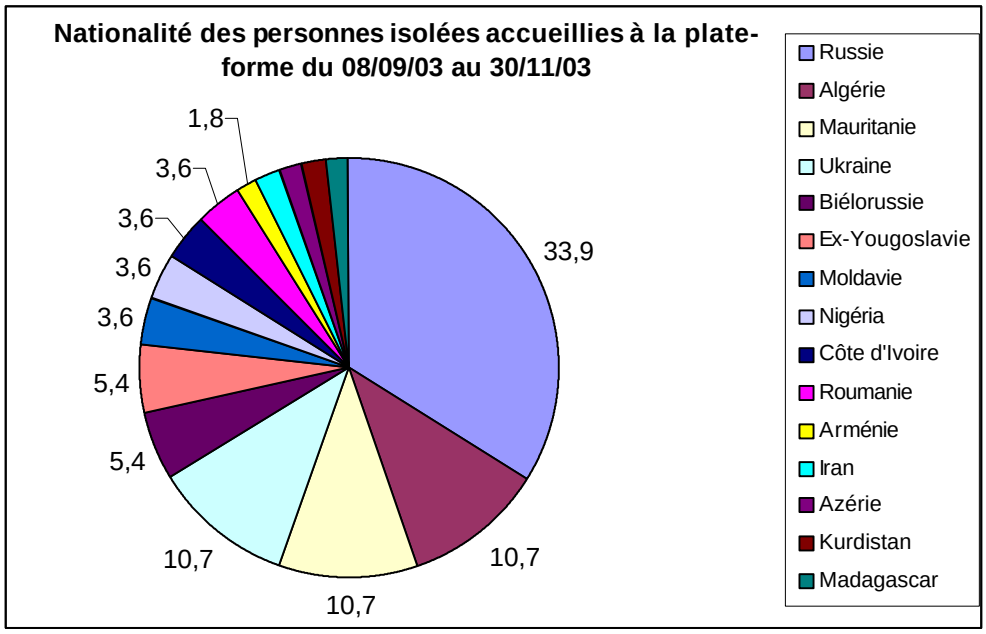
Années	Asile conventionnel	Asile territorial	Total
2001	48,76	51,24	100
2002	40,11	59,89	100

Un autre critère d'inclusion et d'exclusion de l'hébergement est celui de la situation familiale. En effet, les couples ne représentent que 1% des hébergés. Les personnes isolées n'ont quasiment aucune chance d'obtenir une place d'hébergement en hôtel. Il en va quasiment de même en CADA. En CHRS, on trouve quelques demandeurs d'asile isolés. Seul l'accueil de nuit offre aux demandeurs d'asile isolés les mêmes chances qu'aux autres catégories de public d'être hébergé, à ceci près qu'il s'agit de prise en charge extrêmement courte.

L'analyse des nationalités selon que l'on est hébergé ou non montre également des différences importantes. En 2002, par exemple, les familles réfugiées hébergées par la DDASS dans les hôtels du centre ville étaient à 98% originaires des pays de l'Est (Russie, Ukraine, Arménie, Moldavie…) alors que les nationalités des réfugiés non hébergés étaient nettement plus variées : Sri-Lanka, Mauritanie, Congo[91].

La répartition par nationalité des personnes isolées accueillies à la Plate-Forme des Services et de Coordination en faveur des Demandeurs d'Asile montre l'importante diversité des nationalités et notamment la présence de personnes originaires de Mauritanie, du Nigeria, de Côte d'Ivoire rarement présentes dans les statistiques relatives aux publics hébergés :

[91] Rapport d'activité SSAE Nice 2002.



Un travailleur social nous présente ainsi le profil des hommes isolés de nationalité mauritanienne non hébergés dans une structure d'hébergement :

> « *Les hommes seuls Mauritaniens (souvent peuls) qui viennent souvent de camps de réfugiés au Sénégal et arrivent en France, surtout à l'ouest de Nice et à Cannes. Ils ne hantent pas les services sociaux, ils sont assez peu visibles et viennent souvent au SSAE quand ils ont obtenu leur statut de réfugié pour une aide à l'installation dans l'appartement. Contrairement aux familles demandeurs d'asile tchétchènes notamment, les personnes isolées de nationalité mauritaniennes, les hommes, ont une autre approche de leur situation administrative et craignent plus la clandestinité, les familles étant plus difficilement expulsables. Ils ont plus recours à la débrouille, travail au noir et au soutien de la communauté* ».

Les familles en demande d'asile territorial de nationalité algérienne exclues du système d'hébergement et les familles de nationalité russe, originaires pour la plupart de Tchétchénie, « *qui ont perdu à la grande loterie de la DDASS* »[92], trouvent quant à elles leurs propres solutions (squats, notamment à la périphérie de la Ville).

Selon le statut, la composition familiale, la nationalité, les conditions de vie, les relations sociales, les contacts créés sur place, le mode d'hébergement diffère : CADA, hôtel, meublé, CHRS, hébergement chez les compatriotes, accueil de nuit, squat ou rue.

[92] Propos d'un travailleur social.

II-Les entretiens

Après nous être consacrés à la connaissance statistique des hébergés dans les structures d'accueil, nous présentons ici de manière synthétique les données recueillies dans le cadre de dix entretiens réalisés auprès de personnes en demande d'asile, réfugiées et déboutées.
Les entretiens, d'une durée de 45 à 120 minutes, ont été réalisés entre octobre et décembre 2003. Le choix des personnes s'est effectué à partir des critères suivants : type d'hébergement, statut au regard de la législation, composition familiale et nationalité[93]. Les structures concernées sont les suivantes : CADA/CPH ATE, CADA ALC Les Oliviers, Hôtel meublé Secours populaire, Accueil de Nuit. A l'exception d'un entretien réalisé au domicile (appartement meublé) des personnes, les entretiens ont été effectués dans les locaux des structures concernées. La présence d'un traducteur a été nécessaire dans six cas sur dix. Un entretien fut mené en langue arabe, cinq en langue russe, trois en français et un en anglais[94].

Pour ce qui concerne les enseignements que l'on peut tirer de ces entretiens en termes méthodologiques (conditions de passation, traduction, etc.), nous renvoyons le lecteur à la quatrième partie du rapport. A ce stade, nous avons souhaité nous en tenir à la restitution des propos émis par les personnes interrogées concernant quatre thèmes qui nous semblent intéresser directement l'objet de cette étude centrée sur le thème de l'hébergement : le projet et le parcours migratoire ; les conditions d'arrivée et les premiers contacts avec la ville d'accueil ; le parcours résidentiel ; le regard porté sur le système d'accueil local et la politique de l'asile en France. Au delà de l'intérêt que peut représenter, en complément de l'analyse statistique présentée plus haut, l'accès au *regard* que les migrants portent sur les conditions dans lesquelles ils sont arrivés à Nice et celles dans lesquelles ils y vivent au quotidien, ajoutons que donner la parole à ces personnes constitue pour nous un contrepoint nécessaire au risque qui guette toute étude réduisant les individus à des unités statistiques ou au statut d'*objet* de politiques publiques : celui de ne faire référence qu'à des êtres désincarnés, vidés de leur « épaisseur » biographique. S'il fallait encore se convaincre du caractère dramatique de ce qui s'exprime dans les situations où ils ont à « se raconter », on pourra lire les pages suivantes au titre de leur valeur de témoignage de ce peut être l'*expérience* de la migration aujourd'hui dans les Alpes-Maritimes.

II-1 Présentation des personnes interviewées

Le *premier entretien* a été mené avec une femme (mère au foyer) de nationalité tchétchène d'une quarantaine d'années, mère de quatre enfants de 13, 10, 9 et 1 ans. Après l'arrestation du mari (chauffeur) à Grozni, en provenance d'un camp de réfugié en Ingouchie pour se procurer des documents, ils décident de fuir et arrivent à Marseille après un long voyage en camionnette. Ils sont logés dans des appartements meublés d'octobre 2001 à mai 2002. Ils fréquentent les associations pour demandeurs d'asile à Marseille et obtiennent une admission au CADA d'ATE où ils entrent dans leur appartement, un T3, situé à l'Ariane, au mois de mai 2002. Obtenant une réponse négative de l'OFPRA, ils rédigent, avec l'aide d'ATE, une

[93] Voir la quatrième partie de ce rapport pour une présentation plus détaillée des conditions concrètes d'organisation de cette phase de l'enquête.
[94] Cet entretien en anglais fut mené auprès d'une personne serbo-croate. Parmi les non francophones, trois personnes étaient capables de s'exprimer en anglais mais de manière trop approximative pour mener un entretien. Les entretiens en français concernent deux personnes de nationalité algérienne et une personne de nationalité angolaise.

demande de recours dont ils attendent toujours la réponse. Les enfants sont scolarisés à l'école située dans le quartier et l'interviewée suit assidûment les cours de français donnés par l'association (de nombreuses phrases étant d'ailleurs échangées en Français).

Le *deuxième entretien* a été mené avec une femme de nationalité russe, originaire de tchétchénie, âgée de 48 ans, sans enfant, dont le mari a été arrêté, est retenu à Grozni et dont elle n'a toujours aucune nouvelle. Ayant un frère à Juan-Les-Pins, elle décide de se rendre chez lui et quitte son pays (voyage en camionnette) pour le rejoindre. Il l'accompagne dans toutes ses démarches (demande d'asile, demande d'admission en CADA…) et l'héberge pendant plusieurs mois avant son admission au CADA d'ATE où elle entre le 20 février 2003 dans un studio situé à l'Ariane. Elle est actuellement en attente de réponse de l'OFPRA. Elle suit les cours de français proposés par l'association et soigne la maladie dont elle souffre. Son frère, qui a obtenu le statut de réfugié, continue de la soutenir et lui présente de nombreuses personnes appartenant à la communauté tchétchène, lui permettant ainsi de nouer des relations sociales.

Le *troisième entretien* à été recueilli auprès d'un couple de palestiniens de 43 et 51 ans, parents de trois enfants, âgés de 10, 12 et 14 ans et accompagnés de leur grand-mère. L'homme est soudeur et son épouse mère au foyer. Habitant à Bethléem au milieu des conflits, craignant pour leur vie, ils décident de fuir et de se rendre en Suède où résidait déjà un membre de leur famille. Cependant, la personne qui leur propose d'organiser le voyage n'obtient qu'un billet d'avion passant par Paris. Arrivés en Suède, tout se passe pour le mieux, hébergement de qualité, pécule pour acheter vêtements et nourriture, multiplication des relations sociales, début des cours de suédois, jusqu'à l'annonce de leur renvoi en France. On leur explique qu'en vertu de la convention de Dublin, étant passés par la France, c'est ce dernier pays qui doit prendre en compte leur demande d'asile. C'est alors que débute un long combat, la famille voulant absolument rester en Suède. Sous la contrainte, ils finiront par se rendre à Paris. Après une phase d'hébergement en meublé, leur demande de CADA acceptée, ils obtiennent une place à Nice, dans un T3 situé à l'Ariane où ils entrent au mois d'octobre 2002. Leur demande venant d'être récemment rejetée par l'OFPRA, c'est avec beaucoup de colère, de révolte, de violence qu'ils nous expliquent l'injustice dont ils ont été victimes, voulant absolument retourner en Suède, où, disent-ils, leur demande aurait été acceptée.

Le *quatrième entretien* a été mené avec une femme, de 30 ans, de nationalité angolaise. Ses parents sont morts pendant la guerre en 1992, son époux, ainsi que ses frères et sœurs ont disparu. Le mari faisant partie d'un groupe politique (ce qu'elle ignorait jusqu'ici), le couple et deux des quatre enfants qui se trouvaient avec eux furent kidnappés. Séparée de son époux, elle fut séquestrée et subit diverses formes de violences jusqu'au moment où, amenée à l'hôpital, elle put s'échapper et prendre l'avion pour la France grâce à un ami. Elle débarque donc à Paris, puis se rend à Strasbourg avec l'adresse d'une dame en poche qui l'amènera ensuite dans une association s'occupant des demandeurs d'asile. Elle est hébergée dans trois foyers successifs pendant, respectivement, 1 jour, 7 jours et 3 mois avant d'être acceptée en CADA à Nice, structure qu'elle intègre en juin 2000 (T3 situé à l'Ariane). Ses deux autres enfants la rejoignent peu de temps après. Après une réponse négative de l'OFPRA en juin 2002, une demande de recours en août 2002, elle obtient son statut de réfugié en juillet 2003. Après des périodes très difficiles, elle commence désormais à avoir des projets et aimerait déménager à Paris où elle a de nombreuses relations et connaissances dès que cela sera possible.

Le *cinquième entretien* a été recueilli auprès d'un couple, un homme de nationalité pakistanaise, commerçant, âgé de 37 ans et son épouse de nationalité russe, musicienne (conservatoire) âgée de 31 ans. Fuyant la Russie après des menaces, la destruction d'une de leur maison, et l'arrestation de l'époux, ils arrivent à Nice en juin 2001 avec leur enfant âgé de 10 ans. Le mari se fait alors arrêter dès le premier jour et amené en centre de rétention, pendant que sa femme enceinte, mal en point, se retrouve à l'hôpital. Quelques jours plus tard, les deux époux se retrouvent et vont déposer leur demande d'asile à la préfecture. Ils se rendent ensuite au Secours Populaire qui leur obtient une chambre d'hôtel, dans laquelle ils resteront hébergés pendant un an et demi, période durant laquelle la femme perdra son enfant. Ils sont admis au CADA ALC en novembre 2002 dans un T3 situé en centre ville où naît leur fille. Après un refus du dossier OFPRA, ils constituent un dossier pour la Commission des Recours dont ils attendent toujours, avec angoisse, la réponse.

Le *sixième entretien* a été mené auprès d'une femme de nationalité russe, commerçante, originaire de Tchétchénie, âgée de 30 ans et ayant quatre filles. Sa famille engagée dans la défense des droits de l'homme, son frère, son père et son cousin ayant été torturés et abattus, le couple et les enfants décident de fuir la Tchétchénie. Mais son époux est arrêté en Biélorussie, durant le voyage en camionnette de Moscou jusqu'à Nice. Elle arrive à Nice avec ses quatre filles, en février 2003, se rend à la préfecture puis au secours populaire et obtient après quelques difficultés un hébergement en hôtel durant six mois avant d'être admise au CADA ALC Les Oliviers dans un T3 situé en centre ville. Ayant été convoquée à l'OFPRA, elle est actuellement en attente de la décision. Elle a pour projet de reprendre des cours de droit et de fonder une association qui viendrait en aide aux personnes tchétchènes qui arrivent à Nice.

Le *septième entretien* a été recueilli auprès d'un homme Lesgin du Kirghizstan, âgé de 38 ans. Dans un contexte de conflits, suite à une agression perpétrée par la police et à un dépôt de plainte pour agression qui ne fera qu'envenimer la situation, le couple d'agriculteurs et ses deux enfants décident de fuir et arrivent, après un voyage en camion, à Nice fin décembre 2002. Ils se rendent ensuite à la préfecture pour déposer leur demande d'asile, rencontrent un personne russe qui les emmène dans différentes structures associatives. Ils obtiennent un appartement meublé en centre ville le lendemain dans lequel ils sont encore actuellement hébergés. Ils attendent actuellement la réponse de la procédure OFPRA.

Le *huitième entretien* a été mené avec un homme, de nationalité algérienne, âgé de 37 ans, élève officier, déserteur, porte-parole d'une association, ayant perdu quatre membres de sa familles (assassinés), il décide de quitter l'Algérie et de se rendre en France. Ayant obtenu un visa touristique, il arrive à Marseille en avion en 2000 où il dépose sa demande d'asile politique qui est refusée, puis son dossier auprès de la commission des recours, refusé à son tour, puis une procédure auprès du tribunal administratif. Il est actuellement en demande d'asile territorial, procédure dont il attend la réponse. Pendant deux ans à Marseille, il fréquente l'Armée du Salut, fonde une association avec d'autres personnes fréquentant l'association. Il rencontre ensuite une femme habitant Menton et décide de se rendre à Nice où il se retrouve seul et est hébergé à l'accueil de nuit.

Le *neuvième entretien* a été recueilli auprès d'un homme, de nationalité algérienne, âgé de 28 ans, hébergé à l'accueil de nuit. Petit-fils de Harki et faisant partie de la garde communale, devant effectuer des « *ratissages*[95] », craignant pour sa vie, il décide de quitter l'Algérie pour

[95] En français dans le texte, le terme désigne les opérations anti-terroristes menées par l'armée en Algérie.

la France en 2001. Il arrive à Limoges où il est suivi par le Secours Catholique et suit une formation de menuisier. Il effectue alors plusieurs démarches qui sont toutes refusées, (demande de nationalité par filiation, demande d'asile territorial) et est finalement arrêté à la préfecture. Il doit alors prendre l'avion Limoges-Strasbourg, Strasbourg-Nice, Nice-Algérie et est arrêté à Nice au centre de rétention où il effectue une demande d'asile politique qui est immédiatement refusée. Après son séjour en prison, il est libéré et dort actuellement à l'accueil de nuit, ne sachant comment continuer à vivre dans cette situation d'illégalité.

Le *dixième entretien* a été mené avec un homme, de nationalité serbo-croate, âgé de 35 ans. Officier dans l'Armée Nationale yougoslave, déserteur, sa maison ayant été brûlée, sa femme et ses deux fils ayant été assassinés, étant recherché pour des opérations militaires en Croatie, il décide de fuir la Yougoslavie et le Kosovo en passant par la Macédoine puis la Grèce où il se réfugie dans un monastère pendant six mois. Il participe ensuite à des opérations militaires secrètes pour différents gouvernements avant d'arriver en France. A Nice, il contacte Amnesty International où il est aidé quant à la rédaction du dossier OFPRA. Il attend actuellement la réponse et est hébergé à l'accueil de nuit.

II-2 Analyse thématique des entretiens

II.2.1. PROJET ET PARCOURS MIGRATOIRES

Dans la majorité des cas, la France et dans une plus large mesure la ville de Nice, n'étaient pas une destination choisie à l'avance. Bien au contraire, pour la majorité des personnes interviewées, il semble que le seul but était de fuir, de s'échapper peu importe où. Dans le cas des couples et des familles d'origine Tchétchène, ce sont les chefs de famille qui ont organisé le voyage vers la France :

> *« Je n'étais même pas au courant qu'on allait partir. Mon mari il s'est occupé de ça et quand on est parti j'ai cru qu'on allait partir en Amérique. Il ne fallait pas parler de ça ».* (Entretien 6).

> *« En fait, on n'a pas choisi le pays de destination. En fait, on est arrivé ici en camion. Quand on est arrivés ici, c'était un peu dans une drôle d'ambiance, on ne savait pas trop où on était. Mon mari m'avait expliqué que ce serait en Europe mais ou exactement ? On est arrivés à Marseille. […] En plus, le trajet a été difficile du fait que j'étais enceinte de six mois ». (*Entretien 1*).*

> *« Mon mari a trouvé quelqu'un de Moscou et on s'est organisé.[…] On voulait juste partir de Russie, en Europe pour la sécurité, on n'avait pas de moyens de choisir notre destination, là ou là, on voulait juste partir ».* (Entretien 5).

« Organiser » est d'ailleurs ici un bien grand mot puisqu'il s'agit de collecter suffisamment d'argent pour payer les passeurs pour un voyage en minibus ou en camionnette que les principaux intéressés ne contrôlent pas :

> *« On a brûlé la maison. Donc ensuite, on nous a conseillé de partir, effectivement, donc quand on a vu qu'on devait partir, on s'est adressé à un passeur. Ils nous ont aidé à sortir du pays. Ils nous ont dit, votre trajet, vous allez passer par Kaleningrad. Et moi, je n'ai pas trop l'habitude des cartes géographiques mais même si je ne suis pas un champion de géographie, quand on est arrivé dans la ville, j'ai dit mais « attendez, ça c'est pas Kaleningrad, je ne vois pas de port ! ». Et ils ont dit, on t'a*

*amené là et c'est tout. […] C'était un petit bus et ensuite dans un camion. On a fait environ un jour de trajet, ensuite on a changé de véhicule dans un espèce de camion et ensuite on s'est retrouvé ici […] En gros, on nous a dit en Allemagne ou en France sans plus de précisions. Et ensuite, il s'est avéré qu'on nous a débarqué à Nice ». (*Entretien 7*).*

L'itinéraire dont les interviewés nous ont fait part est toujours le même : Moscou, Biélorussie, Nice sans nous donner plus de détails.

Seule la personne originaire de Tchétchénie (entretien 2) avait choisi de se rendre à Marseille pour rejoindre son frère résident à Juans-Les-Pins mais a utilisé le même moyen de transport (camionnette et passeurs). Pour les autres interviewés, la situation, le moyen de transport, le dispositif mis en place pour émigrer est un peu différente. Dans le cas de la femme de nationalité angolaise, c'est un ami du mari qui a organisé le voyage en avion jusqu'à Paris :

« *La personne qui m'a aidé, c'est elle qui a décidé où je pouvais aller, où ça ne serait pas dangereux pour moi et mes enfants. […] Cette personne-là m'a aidé en tout. Je suis venue avec un passeport, pas le mien, on a mis seulement la photo tout ça…et il y avait quelqu'un qui est venu avec moi et quand on est descendu à l'aéroport à Paris, après, lui il m'a laissé le passeport, je suis arrivée le matin, on est resté à Paris jusqu'à l'après-midi et après on a pris le train jusqu'à Strasbourg et là, c'est là où je suis allée et on a dormi chez une dame que lui, il connaissait.* »(Entretien 4).

Dans le cas du couple palestinien, et de deux personnes de nationalité algérienne, le choix de la destination a été fait en fonction de relations sur place : connaissance, membre de la famille et le moyen de transport a été l'avion ou le bateau.

Concernant le couple de palestiniens, le choix de la destination était celui de la Suède ayant des membres de leur famille là-bas :

« Alors, notre destination de départ c'est la Suède pour la simple raison que nous avons de la famille là-bas. C'est notre grand-mère qui habite là-bas, ça fait plus de 40 ans qu'elle vivait là-bas et c'est ça qui nous a décidé. On ne pouvait pas choisir un autre endroit, d'abord, nous n'avons pas pensé à un autre endroit. Alors, il y avait un bureau là-bas, et on a payé et c'est eux qui se sont occupés pour les visas, pour nous aider à partir, tout, ils ont fait un visa Schengen, obtenu de l'ambassade de France.
- Pourquoi l'ambassade de France ?
Parce qu'il fallait qu'on parte pour aller en Suède par n'importe quel moyen. Nous, on ne s'est pas occupés des papiers, cette personne s'est occupée de tout. Le tout c'est qu'on arrive en Suède. Mais la personne s'y est mal prise. Elle nous a dit, l'ambassade de Suède, c'est même pas la peine d'y penser, il n'y a que l'ambassade de France où on pouvait vraiment avoir un visa. Alors nous, on ne s'en est pas occupé, et en plus, les personnes payées, elles ne cherchent pas les difficultés, elles cherchent le chemin le plus court, elles leur ont fait un visa sur la France, pour faire une escale en France et continuer ensuite vers la Suède » (Entretien 3*).*

La personne de nationalité algérienne de 28 ans (entretien 9) s'est rendue en France en bateau, puis à Limoges car elle y connaissait une amie de la famille. La personne algérienne de 37 ans (entretien 8) a obtenu un visa touristique utilisant son statut de commerçant et s'est rendue à

Marseille en avion. Le choix s'est « naturellement » porté vers la France, qui ne représente d'ailleurs pas réellement « l'étranger » comme ils nous l'expliquent :

> « *Je n'avais pas le choix de venir en France. C'est la France qui est venue à moi parce je suis un fils qui s'appelle Harki. Là-bas, c'est un visage méchant pour les gens. Un fils de Harki, il reste un fils de Harki même s'il se marie. Un fils de Harki, sa vie elle est en France, normalement. Je crois comme ça. J'ai choisi la France parce que la France, c'est mieux que l'Algérie. Parce que je peux vivre mieux, je peux vivre libre. Par exemple, si je veux écrire un livre, je peux écrire un livre. Là-bas, non ».* (Entretien 9).

> *« C'est vrai que j'ai toujours été attaché à la France, par rapport à ma famille, c'est tous des anciens combattants, par rapport à l'armée française, depuis 14-18 et la seconde guerre mondiale. J'avais la possibilité de rester mais pourquoi je suis venu ici parce que je me disais toujours dans ma tête que chez nous dans ma famille, on dit : « On va en Amérique, c'est on va à l'étranger » si quelqu'un veut venir en France, il dit : « Je vais aller en France », on ne savait pas que ça allait être bloqué… ».* (Entretien 8).

Pour les personnes originaires de Tchétchénie, l'image de la France n'est pas très précisément connue mais elle représente le pays des droits de l'homme, de la démocratie et de la liberté :

> *« L'impression que j'avais de la France, c'était un peu l'idéal. Je ne savais pas grand chose mais je savais au moins une chose, je serai dans un pays démocratique et où je ne serai pas poursuivie, où je ne craindrait pas pour ma vie pour le seul motif que je suis Tchétchène, voilà Je n'avais jamais été à l'étranger donc je n'avais pas vraiment d'idée, pour moi, l'essentiel c'est que je puisse vivre en paix ».* (Entretien 1).

II.2.2. CONDITIONS D'ARRIVÉE ET PREMIERS CONTACTS DANS LA VILLE D'ACCUEIL

Il nous a paru intéressant ici de relater les conditions d'arrivées des personnes interviewées : leur état psychologique après un voyage où l'on a risqué sa vie, les premières démarches qui sont entreprises afin de trouver un hébergement ; le déplacement à la préfecture pour demander l'asile politique et, pour certains, les expériences traumatisantes vécues par ceux pour qui la première vision de Nice a été celle d'une cellule.

En effet, pour certains, voyager vers la France signifiait aussi risquer sa vie et l'arrivée est synonyme de fortes émotions comment nous le racontent cet homme algérien et cette femme originaire de Tchétchénie :

> « *Le chemin, la route de la capitale à l'aéroport, c'est ça la ligne rouge de la mort. C'est l'autoroute, c'est la route la plus contrôlée dans tout le pays. Ils savent que c'est par là qu'on passe, que ce soit les terroristes, ou même l'Etat. Quand je suis arrivé à Marseille à l'aéroport, j'ai commencé à pleurer parce que je n'y croyais pas. C'était un choc, c'était un événement pour moi et j'ai commencé à avoir des cauchemars…je ne connaissais rien de tout ce qui était social, les associations… donc j'étais dans la première association, boutiques de la solidarité, on m'a fait un dossier, on m'a envoyé à la CMP, Centre Médical Psychiatrique, parce que j'étais pas bien. J'étais pas bien, c'est pas que j'étais fou, mais j'étais perturbé, c'était un choc, j'étais suivi par un psychiatre et maintenant ça va beaucoup mieux. »*
> (Entretien 8).

Ce voyage vers Nice a été traumatisant pour la jeune femme qui a vécu la disparition de son mari devant ses yeux :

> *« On est passé par Moscou, après par la Biélorussie et mon mari avait sur lui les numéros nécessaires, il devait contacter et on attendait à chaque arrêt dans ce minibus avec mes filles et mon mari est parti dans les toilettes…(inaudible)…et il a ce visage d'un terroriste. Moi, j'étais toujours là pour dire « mais non, il n'est pas méchant, c'est mon mari, je le connais, il n'est pas armé » […] j'étais toujours là pour adoucir… Les deux hommes qui ont pris mon mari étaient en civil […] Mon mari il m'a complètement ignoré. Il m'a toujours dit « si il m'arrive quelque chose, occupe toi des filles, surtout les filles, ce sont elles la priorité… » Alors, c'est lui qui avait tout l'argent et tous les papiers, tout, tout sur lui, moi je me suis occupée des filles. Je me demande…Je me sens… un peu coupable parce que je me suis pas interposé à ce moment là… J'ai continué, j'ai fait ce qu'il m'avait dit…Je me suis retournée et je suis entrée dans le bus et j'ai continué voyage… […] quand je suis arrivée, je ne savais pas du tout où je me trouvais, on était dans le bus avec les vitres teintées et j'ai vu des palmiers… ».* (Entretien 6).

La quasi totalité des personnes ne parlaient pas le français et ne savaient pas où se rendre pour obtenir un hébergement, effectuer leur demande d'asile à la préfecture. Tout cet apprentissage s'est donc fait sur place par différents moyens : en demandant les informations à des passants, en se rendant à la police, en se tournant vers des personnes parlant le russe rencontrées à la préfecture ou dans l'hôtel :

> *« Je ne savais pas où il fallait aller et je me suis retrouvée à Nice. Je marchais dans la rue sans savoir où je devais aller. Mes filles étaient toutes sales. J'ai demandé à un Monsieur « Je suis Tchétchène, où dois-je aller ? ». Il m'a dit où il fallait que j'aille. Il m'a montré le bus et il m'a dit où était la Préfecture. A la Préfecture …je parle un peu anglais et j'ai demandé si je pouvais avoir un hébergement. On m'a envoyé à la DDASS. A la DDASS, on m'a dit « Non, on ne peut rien faire ». Heureusement, il se trouvait dans le couloir une femme qui m'a envoyée au Secours Populaire et j'ai ensuite été hébergée… »* (Entretien 6).

> *« Nous avons par hasard, dans la rue, entendus parler le russe et donc on nous a dit, « Adressez-vous à la Préfecture » donc voilà. On nous a dit « vous, prenez tel autobus jusqu'à la préfecture » et voilà. Et là, à la préfecture, vous allez sûrement rencontrer des gens qui parlent russe, des Tchétchènes ».* (Entretien 7).

> *« Le premier réflexe que nous avons eu c'est d'aller à la police, en disant voilà, « on est Tchétchènes et on vient demander l'asile politique ». C'était difficile car on ne parlait pas un mot de français, en plus les policiers disaient « allez, allez sortez ! » mais en insistant un peu la police nous a orienté vers la croix rouge et les policiers nous ont emmené dans un hôtel où ils ont passés leur première nuit et le lendemain ils ont commencé leur démarches à la préfecture. Nous sommes arrivés en plein week-end donc il n'y avait aucune structure d'ouverture, et donc si nous avions su tout ça, on se serait débrouillé pour ne pas arriver un dimanche. Avec un ventre comme ça et trois enfants ! »* (Entretien 1).

Certains ont ensuite rencontré des compatriotes les aidant dans leurs démarches comme ce fut le cas pour la femme de nationalité angolaise avec ses quatre enfants à Strasbourg :

> *« Je ne connaissais rien, à droite, à gauche, on me dit « allez chercher le foyer ». « Allez toute seule » et là, par exemple le foyer, je sortais le matin avec mon sac et mes enfants, je suis arrivée au foyer à 21 heures ! Pourquoi ? Parce que je ne connaissais pas. Je parle Lingala, la langue du Congo Kinshasa et j'étais en train de marcher et les enfants pleuraient et des dames m'ont demandé « Madame, pourquoi les enfants pleurent ? » et on m'a demandé « vous parlez quelle langue ? » et moi j'ai dit « Lingala » et j'ai montré mon papier et elles ont dit « le foyer c'est là-bas, juste à côté » et elles m'ont amené jusqu'à là-bas. Depuis là, les dames venaient, et j'allais leur rendre visite … ».* (Entretien 4).

Pour d'autres, le premier jour a été marqué par des événements traumatisants puisque leurs premières heures à Nice ont été suivis d'une arrestation, justifiée légalement pour la personne de nationalité algérienne sans titre de séjour, mais non justifiée pour la personne de nationalité pakistanaise n'ayant pas encore eu le temps de faire sa demande d'asile :

> *« Limoges-Strasbourg et après Strasbourg-Nice, parce qu'il y a un avion Strasbourg-Nice, Nice-l'Algérie. Et après moi, je suis venu à Nice, ils m'ont mis en prison. C'était « ou tu retournes en Algérie ou tu vas en prison ? Tu choisis la prison ou l'avion ». Moi, j'ai choisi la prison. J'ai accepté la prison. »* (Entretien 9).

> *« C'est allé si vite. Il m'ont amené à la police […], j'ai dit de téléphoner à ma femme car elle ne pouvait pas rester toute seule, mais… j'ai raconté tout, ils ont tout écrit sur un papier, il y avait une traductrice russe et puis après on m'a amené au poste de police. Je ne savais pas où c'était. C'était une caserne et après dans un poste de police. Il m'a dit : « dans sept jours, on va savoir ce qu'on va faire de vous », ils ont pris mes empreintes, ils m'ont fouillé de partout, et après ils ont dit « dans 24 heures, on va vous dire ce qu'on va faire de vous ». J'étais enfermé dans une petite cellule, il n'y avait pas de lumière ni rien et j'avais peur. Au début, j'ai cru que c'était par rapport à la Russie. Le lendemain, ces gens ils sont revenus, et c'était la même chose, j'ai encore tout raconté, et après j'ai été amené à une autre police, il y avait beaucoup de gens, j'ai vu la route par la fenêtre.[…] On n'était pas encore allés à la préfecture. Ils ont dit « on ne sait pas encore ce qu'on va faire de vous, peut-être vous serez renvoyé en Russie, il faut attendre la décision ». On m'a mis les mains derrière le dos, les menottes. J'avais un papier comme quoi il était arrêté. Ma femme qui était enceinte, et perdait du sang s'est retrouvée à l'hôpital avec son bébé et le lendemain, elle m'a cherché. Et après, nous nous sommes retrouvés. Nous sommes allés à la préfecture et au secours populaire et avons obtenu un hébergement ».* (Entretien 5).

II.2.3. PARCOURS RÉSIDENTIEL ET REGARD SUR LES CONDITIONS DE LOGEMENT

Les personnes interviewées ont des parcours résidentiels divers. En effet, certaines d'entre elles, les hommes isolés, n'ont le choix qu'entre la rue et l'accueil de nuit. Dans le cas du couple de palestiniens, la Suède n'a pas accepté qu'ils effectuent leur demande d'asile et ils ont dû, trois mois et demi après, période durant laquelle ils étaient hébergés par l'Etat, reprendre l'avion pour Paris où ils ont été aidés par des compatriotes avant d'être admis en CADA ATE à Nice. La femme de nationalité angolaise, a été hébergée à Strasbourg dans trois foyers successifs, pendant respectivement un jour, une semaine et trois mois avant l'admission au CADA ATE à Nice. La femme et ses quatre filles originaires de Tchétchénie

ont obtenu un hébergement en hôtel pendant six mois avant d'être admises au CADA ALC Les Oliviers. Le couple russo-pakistanais et leurs enfants ont également obtenu un hébergement en chambre d'hôtel pendant un an et demi avant d'obtenir une admission au CADA ALC Les Oliviers. La famille originaire de Kirghizie a obtenu un appartement meublé et y actuellement toujours hébergée. La famille originaire de Tchétchénie arrivée à Marseille a été hébergée pendant 6 mois dans un hôtel à Marseille avant d'être admise au CADA ATE.

Pour toutes les personnes ayant été hébergées en hôtels et admises ensuite en CADA, c'est un important changement de situation. En effet, les conditions de vie sont radicalement différentes. Tout d'abord, les conditions de logement (taille de l'hébergement, équipement) se sont nettement améliorées, passant souvent d'une chambre d'hôtel pour toute la famille à un appartement 3 pièces avec cuisine. Du côté de la situation financière des hébergés, la situation s'est également transformée puisqu'ils étaient obligés, auparavant, de subvenir à leurs besoins avec l'allocation d'insertion et bien souvent avec les seuls colis alimentaires et repas servis dans les associations à l'arrêt du versement des allocations :

> *« Le moment où je suis rentrée en CADA tout a changé. En effet, j'ai de l'argent. En fait, j'ai des revenus, enfin, on me donne de l'argent régulièrement. J'ai un appartement, on a un lit chacun…avant, il n'y avait qu'un grand lit ».* (Entretien 6).

> *«* - Quelles étaient les conditions de logement en hôtel ?
> *- Ah là là ! C'était une chambre. J'ai perdu notre bébé. C'était toujours une pièce avec une petite plaque.*
> - C'était dans le centre de Nice ?
> *- Oui. Mais même si c'était petit, on était en sécurité, on avait un toit et c'était bien. Il n'y a avait pas de danger. Pendant cette période, on allait dans les associations, les colis alimentaires tout ça. C'était pas facile ».* (Entretien 5).

Mais c'est également le suivi social et psychologique que les résidents en CADA ont trouvé dès leur arrivée que les personnes interviewées relatent :

> « *Ici, avant quand je suis arrivée, il y a avait un autre directeur, il était très gentil, c'est lui qui était parti à la gare pour aller me chercher. Quand je suis descendue du train mon fils, le petit, il a commencé à pleurer parce qu'il avait faim et le monsieur, il s'est arrêté et je ne savais même pas pourquoi, et il est venu avec des gâteaux et des boissons et là… j'ai vraiment senti qu'il y a avait de l'amour pour moi. Je sentais vraiment qu'ici, il y avait quelque chose de bien pour moi. Et depuis que je suis là, tout le monde est gentil avec moi* ». (Entretien 4).

> *« Ils m'ont rendu optimiste, au début je ne voulais même pas aller aux cours de français, je me disais « de toute façon, je vais mourir ». Maintenant je veux vivre. Ici, la vie humaine vaut quelque chose, est précieuse ».* (Entretien 2).

Malgré l'importante amélioration de leurs conditions de vie en CADA, certaines personnes hébergées dans les tours d'un quartier périphérique de la ville nous font part de leur lassitude de vivre dans un environnement aussi sale et peu respectueux des habitants. Elles effectuent néanmoins une grande différence entre l'espace privé de leur appartement et l'espace public, les parties communes de l'immeuble et les relations de voisinage :

« Je ne pensais pas que ça pouvait exister des endroits aussi sales et si bruyants. Par contre l'appartement en lui même est très très bien. Tout ce dont j'avais besoin, ATE me l'a fourni, la machine à laver, la gazinière, tout ce qu'il faut pour équiper l'appartement. Par contre les voisins, je veux dire, ils vivent dans la saleté. Ils jettent les choses par la fenêtre. […] C'est incroyable, les gens quand ils boivent une bière, c'est hop, par la fenêtre, ou une bouteille de lait, par la fenêtre ! Tout passe par la fenêtre. Les voisins d'en-dessus ont un chien et il est toujours enfermé sur le balcon et il fait tous ses besoins sur le balcon et il ne sort jamais. Et il y a une odeur qui monte qui est insupportable. […] En ce qui concerne la nuit, c'est même pas la peine d'en parler, c'est des cris. La musique, c'est à partir de deux heures du matin et à partir de 2 heures du matin, les maris commencent à frapper leurs femmes. Et les femmes, elles crient comme si on les éventrait. A partir de 6 heures, ça se calme et les vieux qui se lèvent et qui commencent à faire du bruit. Et maintenant, j'arrive à différencier les pleurs et je sais qui bat quelle femme dans quel appartement ». (Entretien 2).

« Comment je peux expliquer…quand je rentre chez moi, c'est bon, c'est le paradis mais quand j'ouvre la porte du couloir, c'est l'enfer, mais qu'est ce que je peux faire ? C'est les gens qui sont pas bons du tout, des gens qui ne respectent pas les autres mais c'est comme ça ». (Entretien 4).

Et lorsque l'on pose une question relative à l'image des demandeurs d'asile ce sont les conditions de vie dans le quartier qui sont encore évoquées :

« - Avez-vous parfois l'impression d'être catégorisé négativement comme demandeurs d'asile ou Tchétchène … ?
- En général, je ne le ressens pas comme ça. Mais je le ressens quand je rentre chez moi et que je vois toute cette saleté ». (Entretien 2).

Toutefois, les personnes interviewées relativisent souvent la gravité de ces problèmes au regard des difficultés qu'ils avaient à affronter dans leur pays et de l'angoisse actuelle quant à l'obtention de leur statut :

« Disons, que ça dépend de quels problèmes on parle. Si on parle des problèmes qu'on a ici par rapport aux problèmes qu'on avait là-bas, ce ne sont pas des problèmes. Ce sont des problèmes de vie quotidienne, là-bas, on risquait la mort. Et disons que les problèmes ici, c'est l'OPAM, s'ils faisaient leur boulot, s'ils nettoyaient les vide-ordures, etc. C'est vraiment le gros problème. Dehors, il fait 40 degré et l'odeur des ordures, c'est insupportable. Mais ce n'est pas comparable… » (Entretien 1).

« *L'appartement, […] ça va. Mais c'est surtout psychologiquement que c'est difficile. Même si on devait dormir dans la rue, on a besoin de savoir, d'être sûr. Nous avons l'impression d'être rejetés. Deux échecs à la fois, on nous refuse en Suède et après en France.*» (Entretien 3).

II.2.4. REGARD SUR LE SYSTÈME D'ACCUEIL ET LA POLITIQUE D'ASILE DE LA FRANCE

Concernant l'opinion des personnes interviewées sur la politique d'asile en France et sur le système d'accueil local, plusieurs catégories d'acteurs sont visées, qui se situent à différents niveaux de la politique de l'asile et la gestion de cette population : les associations locales, la préfecture, l'OFPRA et la Commission des recours, le gouvernement français, le Préfet des Alpes-Maritimes, le Président de la République. Les critiques, parfois les sentiments de révolte, concernent divers points : les conditions de non-hébergement de certaines personnes en demande de statut de réfugié, les conditions de refus du statut de réfugié, l'incohérence conséquente à l'interdiction du droit au travail, le caractère arbitraire de la sélection effectuée entre les réfugiés et les « touristes », l'accueil de certains personnels préfectoraux.

Une personne interviewée emploie des mots très durs tels que « *interrogatoire* » « *torture* » et « *enfer* »[96] pour décrire les scènes vécues au service des étrangers de la préfecture des Alpes-Maritimes.

> *« Tous les deux me sont tombés dessus « Qu'est ce que vous êtes venu faire là ? Si vous voulez faire une demande d'asile, il faut avoir une domiciliation ! Ou vous habitez ? » J'ai sorti la carte que m'avait donnée la personne de l'hôtel. « Je suis hébergée ! ». C'était l'interrogatoire, ils m'ont posé des tas de questions ! Il ne voulaient pas appeler l'hôtel M. Ils m'ont dit « Donnez moi vos papiers » et j'ai répondu « Non, je n'en n'ai pas, je n'ai rien. Mon mari a tout sur lui, il est en Biélorussie ». « Qu'est ce qu'il faut là-bas ? pourquoi vous êtes venu ici ? Pourquoi vous êtes partie ? Comment vous êtes arrivées ? » C'était la torture. C'était l'interrogatoire. Je les ai supplié d'appeler Mme X mais ils ne voulaient rien entendre. J'ai pleuré et pleuré et quand je ne pouvais pleurer, je me suis mise à crier en disant « c'est vous qui êtes les méchants, c'est vous qui n'êtes pas gentils ! »[…] J'étais tellement en colère et j'ai crié, « c'est pas vous qui sortez de la guerre, qui avez vu des corps partout dans les rues ! » (l'interviewée pleure) , « c'est pas vous qui avez vu des enfants tués, des femmes tuées, des femmes violées. C'est pas vous ! Tout ça en anglais. Je leur ai demandé « mais pourquoi vous êtes comme ça ? Qu'est ce que vous avez contre nous ? Pourquoi vous êtes comme ça, moi, dans mon pays, je ne pourrais jamais traiter des gens comme vous le faites. Avoir un comportement comme ça avec des gens qui s'enfuient et qui sortent de la guerre, qui ont vu des choses atroces, mon frère de 24 ans mourir devant mes yeux, tué devant mes yeux ». Ils tuent plein de monde…Ils tuent…(elle pleure) J'ai l'impression de devenir moi-même quelqu'un de mauvais. J'ai perdu mon pays là-bas, ici je n'arrive pas à me sentir bien ».* (Entretien 6).

Les critiques s'étendent parfois à la politique préfectorale au sens large. C'est le cas d'une personne isolée hébergée à l'accueil évoquant des pratiques qui consistent à laisser des personnes en demande d'asile, ayant fui leur pays pour sauver leur vie, dormir dans la rue, ou qui témoignent d'une sélection inadéquate entre les personnes ayant réellement besoin de protection et les autres, qualifiés de « touristes » :

> *« J'ai rencontré une famille de Turcs de Bulgarie, ces gens étaient forcés de quitter leur maison. L'accueil de nuit ne les a pas acceptés […] la préfecture, ne leur a pas donné la possibilité de déposer le dossier de demande de statut de réfugiés car la*

[96] L'interviewée pleure tout au long de l'évocation de ces scènes à la Préfecture.

Bulgarie est un pays démocratique. Et ça, c'est une décision d'un homme qui ne lit même pas les journaux ! Il vous faut beaucoup de changements radicaux. Pas pour moi, mais pour ces deux enfants. Ils étaient congelés et ils ont eu faim sous la pluie, dehors dans la rue […] « Non, non ce n'est pas vrai. C'est un conflit local…et dans ce conflit local », ils ont brûlé la maison à quelqu'un. Ils ont été terrorisés dans leur propre maison. Je connais un mec de Macédoine qui était venu ici, il avait une fille qui était sourde. Pourquoi ? Parce qu'à treize ans, elle a été violée…et qu'est ce qui se passe quand votre préfet dit : « En Macédoine, il n'y a pas de guerre. Vous, vous êtes des touristes, je suis désolé ». Et bien l'ignorance n'est pas un traitement. […] Faites une loi, pas une merde et respectez la ! » (Entretien 10).

« La politique d'asile en France… Ca te donne le droit de montrer la souffrance de ton pays. Oui, ils te donnent le droit de montrer la souffrance de ton pays. Mais quand même elle fait des choses, les restau du cœur, la croix rouge, il y a l'accueil de nuit, il y a les services sociaux. Il y a tout. Mais, par exemple, pour l'asile territorial, il y a des gens qui veulent profiter de la situation pour avoir l'asile. Eux, ils nous mettent tous dans le même panier. Voilà, je ne sais pas, jusqu'à ce que je me suicide, je ne sais pas ce que je vais faire… » (Entretien 9).

Nombreux sont ceux qui soulignent l'incohérence du principe d'interdiction de travail pour les demandeurs d'asile et du versement des allocations à la charge de l'Etat :

« Quand on perd tout d'un coup, c'est difficile. Et puis ça fait trois ans, sans travailler et on reste là à regarder dehors par la fenêtre, on apprend le français petit à petit mais bon, c'est pas grand chose pour un homme en pleine forme et en plus s'il avait le droit de travailler ce n'est pas la peine d'avoir l'allocation familiale, d'être payé pas l'Etat ». (Entretien 5).

« Les étrangers ! Regarde-les ! Aidez-les, mais ne les traitez pas comme des animaux !. S'ils demandent du travail, donnez leur du travail dans le domaine de nettoyage, dans la fonction publique pour qu'ils nettoient les rues. Ils vont accepter ce type de travail avec enthousiasme. Pourquoi ? Parce qu'ils vont travailler quatre heures avec la motivation et ils vont se sentir humains ».(Entretien 10)

De plus, ce système favoriserait le recours au « travail au noir » :

« Mais il faut travailler, on est obligé. Comment on vit ? C'est pas possible. Moi, au bout de deux mois […] Même si le président de la république me pose la question. Je l'ai fait ! Au noir, mais je l'ai fait, pour survivre, honnêtement. Vous voyez ce que je veux dire. C'est mieux de travailler au noir et de vivre que de rester comme ça […] L'accident qu'il peut avoir, en se retrouvant les poches vides est plus grave que lorsqu'il travaille au noir. » (Entretien 8).

Le refus de l'OFPRA est pour beaucoup une expérience traumatisante. Ils expriment des sentiments d'injustice, de colère, et de non respect de la dignité humaine :

« (L'interviewé s'emporte). On a été jeté de la Palestine, on demande pas grand-chose, on joue avec notre vie !! Et en plus, nous, on a pas triché, on a donné notre passeport à l'aéroport. On a été honnête et voilà ! […] La France, n'est pas humaine !! » (Entretien 3).

II.2.5. L'ATTENTE DU STATUT

Il nous a paru ici nécessaire d'évoquer un thème développé chez tous les interviewés : l'angoisse de l'attente du statut. Tous ont exprimé, à leur manière, les difficultés d'être demandeur d'asile :

> *« Pour les trois premiers enfants, j'ai accouché sans problème mais pour le dernier, avec tout ça, il a fallu qu'on me fasse une césarienne ».* (Entretien 1).

> *« C'est très très difficile, ça dure longtemps et ça fait presque trois ans et même demain, aujourd'hui, nous ne pouvons pas être sûr que cela va s'arranger. Et puis, pour le moral c'est très très difficile, surtout pour mon mari il ne pense qu'à ça, c'est très difficile. Une fois, il a sorti notre fille, il est sorti en pyjama ! Il est perturbé, il ne pense qu'à ça, qu'à son statut ».* (Entretien 5).

Les interviewés insistent sur le fait que quitter son pays c'est tout perdre, se retrouver sans rien, démuni de tout, à attendre une décision capitale, avec une souffrance qu'il faut apprendre à « dompter » :

> *« Quand on est demandeurs d'asile, chacun à son problème et quand on se voit, on ne parle pas de pourquoi on est là, on raconte autre chose, mais on ne se raconte jamais pourquoi on est là De toute façon, personne n'a quitté son pays juste pour se promener. Une fois qu'on sort du pays, on perd tout. (L'interviewée pleure) je ne souhaite à personne d'être demandeur d'asile politique, même en France. On perd tout, on quitte son pays ».* (Entretien 5).

> « - Quelle est la plus grande difficulté depuis que vous êtes ici ?
> - *Le lendemain. Oui. Je ne vois pas le lendemain. »* (Entretien 7).

> *« Quand je suis arrivé à Marseille, j'avais un minimum d'économie mais avant de l'utiliser complètement, j'ai commencé à chercher du travail. Dans ma vie, j'avais été en galère, ça c'est ma première fois. Je ne dis pas que j'étais jamais en galère mais c'est la première fois comme ça, de se retrouver comme ça, en tant qu'homme dans la nature, comme en préhistoire, un homme qui existe avec corps et rien d'autre ».* (Entretien 8).

> *« A la même période où il y a des problèmes dans mon petit village, où il y a avait des enlèvements de personnes, etc. et je me suis retrouvé à l'hôpital pendant plusieurs jours. Celui qui sent le mal, il attend que le diable soit exorcisé, le mal ça tue, on ne peut pas. Mais il n'y a qu'une solution : patience, silence. Mais on appelle ce mal, « mal », quand il est menacé, quand on a envie de faire quelque chose, on le fait, et le mal après il part. Mais si ce mal il dure et qu'on a pas une solution, ça ne s'appelle plus un mal, c'est une partie de nous. On est comme ça, on souffre. On doit l'accepter, c'est très important de l'accepter. Il faut essayer de vivre avec. C'est comme se retrouver avec un serpent dans la chambre, vous n'aimez pas les serpents, mais vous allez vous retrouvez avec ce serpent mais vous n'avez pas le choix donc qu'est ce que vous allez faire ? Vous allez essayer de vous arranger avec lui…de vous adapter à cette créature. Donc voilà, c'est comme ça que je fais ».* (Entretien 8).

Lorsque la réponse est négative, c'est alors une vie de clandestinité qui commence :

> « *Oui, mais je suis un être humain, j'ai des sentiments, je pense comme les gens. Je veux faire ma vie. Je ne sais pas si demain je vais mourir. Un être humain, il ne peut pas vivre sans papier quand même. Sans identité quand même. C'est ma peur toujours. Les gens qui sont dehors, il y a plein de difficultés dehors… Le loyer c'est 450 et la paye c'est 480 euros. C'est dur ou pas dur ? Je vais au travail, je rentre. Je n'ai pas de sentiment comme un être humain* ». (Entretien 9).

Quatrième partie : l'enquête exploratoire sur la méthodologie

Cette partie du rapport introduit une réflexion relative aux conditions dans lesquelles nous avons enquêté et, par là, aux enjeux méthodologiques soulevés par toute étude visant à une meilleure connaissance des publics accueillis dans les structures d'hébergement. Les principaux points abordés portent sur l'accès à l'information statistique fiable, le type d'information détenu par les structures, les conditions concrètes d'approche des publics par l'enquêteur.

Par ailleurs nous avons souhaité introduire, au terme de cette partie, une réflexion plus théorique, mais dont la dimension méthodologique nous semble importante, relative à l'analyse de la gestion institutionnelle des populations qui demandent l'asile. Cette réflexion vise à s'interroger sur les différentes démarches de recherche et d'enquête envisageables lorsque l'on souhaite comprendre où et à travers quels mécanismes se construit la politique de l'asile et, avec cette dernière, la figure du demandeur d'asile comme objet de politiques publiques.

I-L’accès à l’information

Une première remarque nous semble ici devoir être d'emblée mentionnée, qui concerne la relative réticence qu'ont manifestée certains acteurs rencontrés face à toute demande d'information concernant les publics accueillis. Même s'il faut bien sûr distinguer selon les interlocuteurs[97], il n'est en rien exagéré d'évoquer l'idée d'une attitude de circonspection, voire de méfiance, assez généralement partagée face à des demandes d'information parfois considérées comme intrusives dans un domaine où l'on se fait fort de manifester un souci exacerbé de préserver la confidentialité des renseignements dont on dispose au sujet des personnes dont on a la charge.

Sans doute peut-on y voir la marque d'un domaine de l'action sociale apparaissant aux acteurs du champ comme relativement « sensible » au regard de secteurs plus traditionnels. Au-delà de l'attachement au respect de la « déontologie du travail social » (qui n'est pas propre au cas des demandeurs d'asile), on perçoit que plane ici le spectre de l'illégalité et que, dans ce contexte, la prudence est de mise dès lors que l'on est susceptible de partager une partie de sa « clientèle » avec les forces de police.

Peut-être peut-on également attribuer cette circonspection face à l'observateur extérieur au calendrier d'une étude qui intervient dans un moment assez particulier. Echaudés par des gels de crédit qui alimentent la rumeur et la crainte face à l'avenir, de nombreux acteurs ont le sentiment d'être actuellement dans une période de transition et, dans l'attente d'une réforme de l'asile dont on ne sait pas précisément quelles seront les conséquences en termes de financements, sans doute la vigilance est-elle de mise face à toute demande d'information émanant du Ministère des Affaires Sociales et par là susceptible d'influer sur la réorganisation des missions dans le département.

De plus, il est clair que la montée en charge des demandes d'hébergement en 2001 et 2002 a laissé des traces au sein du système d'acteurs local : sans mettre en cause la capacité de contrôle et de coordination des actions manifestée par la DDASS pendant cette période difficile, on remarquera que le « bricolage institutionnel » qui fut de mise ne fut pas sans alimenter des luttes d'influence et la constitution de « chasses gardées » qui, si elles constituent sans doute un passage obligé lorsque émerge une nouvelle problématique locale, peuvent avoir des conséquences en termes de pratiques sur lesquelles on ne souhaite pas forcément s'étendre face à l'enquêteur extérieur.

Enfin, ajoutons que plusieurs interlocuteurs nous ont fait remarquer que cette enquête arrivait selon eux « après la bataille », c’est-à-dire dans une période de relative accalmie au regard de l’afflux massif et brutal de 2001-2002, ce qui peut peut-être rendre compte d’une moindre implication dans l’étude.

Toujours est-il que l'on a manifestement affaire à un terrain relativement difficile d'accès dès lors qu'il est question de collecter des informations précises et exhaustives sur les publics hébergés, de les rencontrer, ou de participer à des réunions où sont évoquées des situations individuelles.

[97] Notre propos ne vise en rien à désigner comme hostiles à ce travail l’ensemble des acteurs que nous avons rencontrés. Certaines personnes se sont impliquées avec beaucoup de bonne volonté dans cette étude et nous tenons ici àleur adresser nos plus vifs remerciements.

Concernant la phase de recueil d'entretiens auprès des professionnels, tous les acteurs locaux ont bien voulu se « prêter au jeu » et tous, à de rares exceptions près, ont accepté de nous recevoir afin de participer à cette étude. Néanmoins, il a souvent été nécessaire de mener deux entretiens successifs, le premier entretien n'ayant souvent pas suffi à recueillir toutes les informations, soit parce que tous les thèmes n'avaient pu être développés avec la même précision, soit parce que la personne concernée, dans le premier entretien, assez formel, n'avait pas abordé certaines questions. Pour certaines « personnes ressources » occupant une place importante dans le dispositif local (assistante sociale du SSAE, responsable du dispositif INTERMEDE ALC d'hôtels meublés pour familles en demande d'asile, responsable des familles en demande d'asile hébergées en hôtels meublés du Secours Populaire), les contacts ont dû être plus prolongés : trois, quatre entrevues, coups de téléphone, déplacements pour recueillir des documents (descriptifs de l'association, rapport d'activité, statistiques) ont souvent été nécessaires et, parfois, non suffisants au vu des réserves émises par les acteurs face à toute demande de statistiques internes. Notons ici l'importance de la présentation de l'étude et donc de sa perception (enquête et non inspection, recherche et non évaluation) au sein du champ des acteurs locaux, effectuée lors de chaque prise de rendez-vous, recueil d'entretien et à l'occasion des réunions collectives regroupant les principaux intervenants (commissions « Demandeurs d'Asile » et commissions « Hébergement Urgence »). En effet, le niveau de participation de chaque structure, dépendant de la perception de l'étude, joue fortement sur la qualité des informations recueillies, qu'il s'agisse de la mise à disposition de documents, de statistiques, de l'accord pour la participation à l'opération statistique « un jour donné » ou de l'enquête auprès des publics accueillis.

En matière d'accès à l'information, un assez long travail relationnel auprès des acteurs semble donc nécessaire, sauf bien sûr à pouvoir s'appuyer sur la légitimité d'une mission d'inspection de type IGAS, légitimité dont on ne saurait toutefois dire qu'elle permettrait à coup sûr de se prémunir contre les biais occasionnés par toute "enquête éclair". Pour cette raison, il semble que, dans l'éventualité d'enquêtes ultérieures nécessitant la rationalisation de l'information en vue d'un meilleur accès à celle-ci, il soit de bonne méthode d'impliquer les structures concernées très en amont en se souciant de l'intérêt qu'elles peuvent retirer de changements visant à davantage de transparence.

II-Le type d'information détenu par les structures

A ces quelques problèmes d'accès à l'information, s'ajoutent des difficultés de nature plus technique relatives aux procédures de collecte et au contenu même des renseignements détenus par les structures.
Avant de voir plus dans le détail qui possède quel type d'information et est susceptible de la donner, remarquons en premier lieu l'absence de procédure de mise en commun au jour le jour des différents fichiers. La DDASS se donne les moyens de se doter d'un état des lieux régulièrement réactualisé, à partir de voies diverses : rapports d'activité annuels, communication informelle avec certains intervenants sociaux, participation aux décisions d'admission en CADA, demande de listes à une date donnée. Toutefois, ces différentes sources d'information posent des problèmes de regroupement. D'une part, elles ne s'inscrivent pas toutes dans la même temporalité (les rapports d'activité, par exemple, imposent un important décalage temporel dans la maîtrise de l'information). D'autre part, toutes les structures ne disposent pas des mêmes types de renseignements sur leurs publics : pour des raisons liées au statut légal de la structure (CADA) ou à la « philosophie » de l'accueil proposé (accueil de nuit), le nombre de variables retenu varie considérablement d'une structure à l'autre, de même que leur mode de recueil (fondé sur des documents officiels ou déclaratif). Enfin, le type de fonctionnement organisationnel joue également, accentuant les différences dans le type d'informations détenues entre l'association à gros budget gestionnaire de CADA (par ailleurs impliquée localement dans un très grand nombre de dispositifs d'action sociale), équipée en ressources informatiques, et l'association caritative fonctionnant à partir de fiches cartonnées non standardisées, « propriété » du bénévole qui les conserve précautionneusement dans son cartable…

II-1 Première opération statistique « un jour donné » : 7 juillet 2003

Pour ces raisons, nous avons décidé d'organiser une opération statistique de comptage « un jour donné » en juillet 2003[98]. Nous avons demandé (lors du premier entretien, par téléphone, puis par fax avec une lettre détaillée aux directeurs ainsi qu'aux chefs de service) à toutes les structures étant susceptibles d'héberger des demandeurs d'asile, réfugiés ou déboutés, de nous transmettre leurs statistiques, c'est-à-dire la liste des personnes hébergées et le maximum de renseignements possibles les concernant (nationalité, composition familiale, statut, date entrée en France, date d'entrée dans l'hébergement, profession, niveau d'étude…) à la date du 7 juillet. Toutes les structures y ont participé à l'exception du Secours Populaire[99].

[98] Le modèle que nous avons retenu est celui des enquêtes « un jour donné » utilisé notamment dans l'enquête « Prise en charge des toxicomanes dans les structures sanitaires et sociales » réalisée par la DREES (2001).
[99] La personne responsable des demandeurs d'asile ne voulait pas nous transmettre ses fiches cartonnées comportant le nom des familles et leur adresse. Cette personne nous a conseillé de demander ces données à la DDASS, qui nous a fourni une liste des familles hébergées du SSAE. Néanmoins, cette liste des personnes hébergées n'était pas complète concernant les personnes réfugiées et déboutées et il a fallu effectuer des rectifications et rechercher des données supplémentaires.

Certaines structures nous ont fourni dès le premier envoi une liste satisfaisante de leurs personnes hébergées, comme en témoigne la liste présentée ci-dessous :

Pour certaines structures en revanche, les consignes n’ont pas été suivies et les résultats furent très parcellaires :

Enfin un certain nombre de structures nous ont fourni des statistiques un peu plus complètes mais non suffisantes. Une seconde tentative et une redéfinition de nos attentes furent nécessaires afin d'obtenir une liste plus complète : (Ci-dessous représentés le premier envoi, puis le second) :

Le tableau ci-dessous permet de visualiser, au final, les variables renseignées par chacune des structures :

Variables fournies par chacune des structures pour l'opération statistique « un jour donné » le 7 juillet 2003

	SEXE	AGE	NATIONALITE	COMP. FAMIL.	STATUT	DEPOT OFPRA	ENTREE STRUC.	SITUAT. ADMI.	OBTEN. TITRE	PROFESSION	NIV. ETUDE	ORIENTE PAR	SUIVI PAR	DNA ou CLA	NBRE. JOURS	ARRIV. FRANCE
CADA CPH	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓							
CADA ALC			✓	✓	✓	✓	✓	✓						✓	✓	
INTERMED	✓	✓	✓	✓			✓									
SEC.POP.																
DA (SSAE)	✓		✓	✓	✓	✓		✓					✓			✓
R (SSAE)	✓		✓	✓	✓			✓	✓							
D (SSAE)	✓		✓	✓	✓	✓		✓								✓
ACCUEIL NUIT	✓	✓	✓	✓								✓				
CHRS ALC Ex.	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓					
CHRS ALC Yu.	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓				✓
CHRS ASSIC	✓	✓	✓	✓	✓		✓									
CHRS ACTES	✓		✓	✓	✓											
Centre Maternel			✓	✓	✓											

Il apparaît ici clairement que toutes les structures ne nous ont pas fourni le même nombre de variables. Si l'on met de côté le cas du Secours Populaire, la nationalité et la composition familiale sont les deux seules variables qui constituent le dénominateur commun des données renseignées le 7 juillet. La variable « statut » est présente dans toutes les structures à l'exception de l'accueil de nuit. Le sexe est renseigné dans la plupart des structures, ou au moins partiellement à travers l'item « Couple + X enfants » où le couple équivaut à une femme et un homme. L'âge n'est pas systématiquement renseigné ainsi que d'autres variables telles que « date d'entrée dans la structure », « date de dépôt de l'OFPRA », « situation », « date obtention réponse », « date d'arrivée en France ». Quant aux variables « profession » et « niveau d'étude », « mode d'admission CADA, DNA/CNA », elles ne sont fournies que par une structure.

Au vu du faible nombre de variables systématiquement renseignées par l'ensemble des structures dans le cadre de cette opération de comptage, il nous a semblé intéressant de nous pencher sur les données enregistrées dans les structures lors de l'accueil des publics, donc « théoriquement » disponibles. Nous nous sommes donc attachés à demander à chacune des structures de nous renseigner sur leur mode d'enregistrement des données (liste des variables enregistrées) ainsi que de nous fournir une fiche papier vierge « d'enregistrement » de la personne.
Les cas sont ici très différents. Ainsi tel CHRS a mis en place un logiciel ACCESS qui regroupe les données d'un dossier papier de 10 pages[100]. Cependant, la transition entre l'ancien et le nouveau logiciel pose encore des problèmes et le chef de service n'a pu, à la date du 7 juillet, nous fournir que quelques tableaux statistiques comptés à la main. Pour d'autres structures, les variables entrées dans le logiciel ne correspondent pas toujours à celles présentes dans la fiche papier comme cela est le cas du dispositif INTERMEDE d'ALC CHORUS[101] (« adresseur », présenté par, nom, prénom, date de naissance, nationalité, domiciliation, enfants, détail de l'hébergement, résumé de la situation, situation administrative). Pour des structures plus caritatives, du type Secours Populaire, de telles données semblent n'exister que sous forme papier[102] (Nom, prénom, lieu de naissance, adresse, téléphone, situation de famille, nombre d'enfants, assistante sociale référente). De plus, les demandeurs d'asile sont enregistrés sur les mêmes fiches que les autres bénéficiaires même s'il s'agit de situations spécifiques qui nécessiteraient des items d'enregistrement plus complets. Ces fiches sont d'ailleurs rangées dans les mêmes « classeurs » et aucun recensement précis n'est effectué. Quant à l'accueil de nuit [103], la nationalité n'est pas présente dans le logiciel (pas l'autorisation nécessaire) mais présente dans les fiches papier (Français/Etranger, date de naissance, situation familiale, département d'origine, ville d'origine, organismes de provenance, ressources financières, nombre de prestations, restaurant, douche, bons). Nous avons donc dû organiser, avec l'accord et la coopération du service, le soir du 7 juillet, une opération spécifique avec un enquêteur demandant à chaque personne « enregistrée » ce soir-là sa nationalité et lui posant la question suivante : « *avez-vous fait (un jour) une demande d'asile ?*» afin de ne pas entraver la volonté de respect des personnes adoptée dans cette structure.

C'est le SSAE qui possède le dossier papier le plus complet. Il s'agit en fait du formulaire d'admission en CADA[104] qui est rempli quasi-systématiquement et qui est utilisé comme base de travail par l'assistante sociale que nous avons rencontrée :

> *« Nous, on a un système de saisi informatique, on appelle ça des CRO des Comptes Rendus d'Opération où à chaque fois qu'on voit une personne, on doit écrire le compte rendu. Mais c'est plus dans le dossier papier, parce qu'on garde toujours les fiches d'admission en CADA… Le dossier OFPRA quand on le constitue avec les gens, on regarde aussi tout ça. C'est vrai que c'est ces fiches papiers qui sont les plus intéressantes, surtout ces dossiers d'admission en CADA. C'est pour ça que ce dossier, moi, en fait, je trouve que c'est important de l'instruire avec les gens même si on sait qu'il n'y aura pas forcément une réponse*

[100] Ce dossier regroupe 18 pages de renseignements composées de 10 parties : situation familiale, données administratives, demande d'admission, situation administrative, droits sociaux, logement, formation-emploi, ressources et dépenses, santé, situation pénale, éléments d'analyse.
[101] Cf. Annexe.
[102] Cf. Annexe.
[103] Cf. Annexe.
[104] Cf.Annexe.

positive. C'est une première prise de contact et moi je l'utilise comme base de travail » (Assistante sociale SSAE*).*

Ces formulaires de demandes CADA regroupant un grand nombre d'items (Etat civil, sexe, nationalité, langue, niveau scolaire, profession, enfants, 9 items sur l'entrée en France, 5 items sur la situation administrative, 8 items sur la procédure, la situation sociale, les ressources, les motivations de départ du pays, le résumé de l'entretien, la santé) ne sont pas informatisés au sein de l'association mais peuvent être recueillis par l'intermédiaire de France Terre d'Asile.

Les données contenues dans les dossiers individuels SSAE, les dossiers d'Allocation d'Attente, et les dossiers de Proposition d'Aide[105], enregistrées dans un logiciel « Lysana » depuis trois ans ne sont pas exploitées au niveau local, dans le bureau de Nice, et n'ont pu être obtenues au niveau régional et national. Les dossiers individuels contiennent les items suivants : données concernant le titulaire du dossier (Nom, Prénom, Adresse, Date de naissance, Nationalité), la composition familiale (Rang, Nom, Prénom, Sexe, Nationalité, Date de naissance, Lieu de naissance, Statut, Date d'entrée en France, Date de changement de statut), l'ouverture des droits (Date dépôt OFPRA, Date obtention du statut, titre de séjour [nature, validité, lieu de délivrance, n° titre]), le dossier OMI (numéro du dossier, date visite médicale). De plus, concernant les statistiques sur les allocations d'attente et de proposition d'aide, se pose la question des différences, en termes de mode de comptage, entre les niveaux local, régional et national.

La comparaison des données fournies par les structures lors de l'opération de comptage un jour donné et des données dont ces structures disposent au vu de leurs fiches d'enregistrement, pose évidemment la question de la qualité du recensement du public accueilli et de la participation des structures à cette enquête. Il est vrai que la date choisie (7 juillet) coïncidait pour beaucoup à des périodes de vacances. De plus, certaines structures ont profité de l'été pour changer leur logiciel. Pour ces raisons, et bien que, en soi, cette opération statistique nous ait permis d'effectuer un premier travail statistique sur une photographie des publics accueillis dans des structures d'hébergement, photographie jamais réalisée à ce jour localement, nous avons décidé d'organiser une seconde opération de ce type en novembre.

II-2 Seconde opération statistique « un jour donné » : 25 novembre 2003

Dans le cadre de cette seconde opération statistique, réalisée le 25 novembre, nous avons fait le choix d'essayer d'accroître le nombre de variables demandées afin d'obtenir des résultats plus satisfaisants. Pour cela, nous avons modifié le courrier adressé aux services :

- En précisant le type de présentation attendu concernant les données (liste de personnes hébergées et non tableau statistique pré-construit) ;
- En détaillant les variables demandées (voir liste ci-dessous) ;
- En demandant quelques renseignements supplémentaires (nombre de places disponibles, nombre de places occupées, durée moyenne d'hébergement…).

[105] Les exemplaires vierges des dossiers individuels SSAE, dossiers d'Allocation d'Attente, et dossiers de Proposition d'Aide sont disponibles en annexe.

Les variables demandées (en concertation avec l'équipe lyonnaise) sont les suivantes :

- Sexe
- Date de naissance
- Situation familiale
- Composition familiale (+ lien avec le chef de famille)
- Nationalité, pays d'origine[106]
- Date d'entrée dans la structure
- Parcours résidentiel en France et à défaut dernier hébergement
- Niveau d'étude, diplôme
- Profession
- Statut : demandeur d'asile conventionnel ; demandeur d'asile territorial ; réfugié ; débouté
- Détail demande asile conventionnel : OFPRA ou CRR
- Mode d'admission en CADA : DNA ou CLA (FTDA dans le Dispositif National D'Accueil ou Commission Locale d'Admission)
- Date dépôt OFPRA
- Date décision OFPRA
- Date dépôt Recours
- Date décision CRR
- Date dépôt Asile Territorial
- Date décision Asile Territorial
- Titre de séjour (APS, Récépissé, Carte Temporaire, Carte de Résident)

Cette seconde opération statistique nous a permis de mieux repérer les données accessibles. Il a néanmoins été nécessaire pour certaines structures, telles que le SSAE concernant les personnes hébergées en hôtels meublés, de compléter les listes fournies afin de recueillir certaines variables importantes telle que la date de naissance par exemple. Certaines variables n'ont pu être ainsi recueillies de manière systématique, telles que la variable « profession ».

Nous dresserons donc ici l'état des lieux des données recueillies et disponibles par structure avant de présenter un tableau récapitulatif.

Le CADA/CPH d'ATE nous a fourni une liste de même qualité que lors de la première opération statistique, liste anonyme de personnes par variables : Sexe, Composition familiale, Lien avec le chef de famille, Nationalité, Pays d'origine, Date d'entrée dans la structure, Date d'entrée en France, Niveau d'Etude, Profession, Titre de séjour, Statut, Date dépôt OFPRA, Date décision OFPRA, Date dépôt CRR, Date décision CRR, Mode d'admission.

[106] Avec pour souci d'affiner la connaissance des populations, notamment pour le cas des personnes de nationalité russe originaires de Tchétchénie, représentant plus de 95% des cas, les modes d'enregistrement variant selon les structures et la période considérée entre « Russe », « Tchétchène », ou « Russe-Tchétchène ».

Pour l'opération du 25 novembre, le CADA Les Oliviers ne nous a pas donné une liste des hébergés mais toutes les photocopies des fiches individuelles[107] nous « laissant le soin » d'élaborer la liste nous-même. Les données confidentielles étant effacées, nous avons eu accès aux données suivantes : Nationalité, Situation de famille, Date de naissance, Lieu de naissance, Date d'entrée en France, Date d'entrée au CADA, Date certificat de dépôt, Date convocation OFPRA, Date décision OFPRA, Date reçu recours, Date décision RCC, Date IQF, Date de sortie du CADA, Profession. Cette dernière n'est pas renseignée systématiquement (à 12 reprises sur 32). Le mode d'admission (CLA, DNA) n'étant pas renseigné, il a fallu une seconde demande pour recueillir cette variable.

Le service INTERMEDE ne nous ayant pas fourni de liste de personnes hébergées, nous avons eu les renseignements (Sexe, Age, Composition Familiale, Nationalité, Date d'arrivée en France, Date dépôt OFPRA, Date de début d'hébergement, Localisation hébergement, nombre de nuitées) des quinze familles hébergées sous la forme qui suit :

[107] Cf. Annexe.

Le Secours Populaire nous a fourni, contrairement à l'opération statistique de juillet, une liste des personnes hébergées par son intermédiaire. Cette liste comprend la date d'arrivée dans l'hébergement, la date de départ, le nom de l'hôtel, et la composition familiale. Concernant la date d'arrivée, elle n'est pas mentionnée systématiquement. La date de sortie correspond à la date de sortie « théorique » pour les personnes déboutées et les personnes réfugiées dont la prise en charge DDASS a été stoppée. Néanmoins, la personne responsable de l'élaboration de ces statistiques nous a expliqué que la création de la plate-forme allait permettre et permettait déjà d'améliorer la circulation d'informations claires, notamment les noms et prénoms à orthographe exacte, les dates de naissance des personnes, par l'envoi systématique d'un fax contenant ces informations aux deux opérateurs hébergement.

Le suivi social et administratif des personnes hébergées en hôtels par INTERMEDE et le Secours Populaire étant effectué par le SSAE, ces données sont reprises dans le « tableau SSAE », où davantage de variables sont disponibles. En effet, seul tableau regroupant les informations sur ce public, il est élaboré par la secrétaire FER (Fond Européen Réfugiés) du SSAE chaque mois comme tableau de bord interne et à l'attention de la DDASS depuis trois ans. Estimant que les données sont confidentielles, ces tableaux ne sont pas archivés systématiquement par la structure. Les données contenues sont les suivantes :

- Pour les demandeurs d'asile : Situation Familiale, Nationalité, Date d'entrée en France, Date de dépôt OFPRA, Procédure en cours, Association opérateur hébergement, Nom et adresse de l'hôtel, Observation (fin d'allocation d'insertion, entrée en cours en CADA, incarcération).

- Pour les réfugiés statutaires : Composition familiale, Nationalité, Nom et adresse de l'hôtel, Date du certificat de réfugié, Titre de séjour (récépissé, carte de résident), Autres informations (ressources). Deux variables importantes ne sont pas disponibles en comparaison avec le tableau des familles en demande d'asile : la date d'entrée en France et l'association opérateur hébergement, l'absence de cette dernière variable posant problème pour l'élaboration de statistiques séparées, Secours Populaire, Intermede, les listes étant anonymes.

Concernant les personnes déboutées, depuis que ces dernières ne sont plus officiellement hébergées par la DDASS, le SSAE n'élabore plus de liste consacrée à ce type de public.

Les tableaux du SSAE ne faisant pas mention de différentes variables notamment la date de naissance et la profession, nous avons dû, avec les assistantes sociales de la structure, rechercher ces données dans les dossiers individuels des personnes hébergées en hôtels. Nous avons ainsi obtenu la date de naissance de chaque personne ainsi qu'une partie des professions sur la base notamment des dossiers de demande d'admission en CADA. Le dossier pouvant contenir un grand nombre de documents différents (papiers d'identité, dossiers OFPRA, récit de vie, demande admission CADA, fiches d'inscriptions diverses ASSEDIC…), il n'a pas toujours été aisé de retrouver la profession des parents, certaines sont donc manquantes.

Mais il est important de noter qu'il faut différencier les données qu'il est possible de recueillir, et le mode de traitement statistique rendu possible à partir de ces données. La variable « profession[108] » par exemple, qui est fournie plus ou moins systématiquement, n'est ici pas toujours exploitable. En effet, une telle variable nécessiterait un traitement spécifique, un codage préliminaire en PCS, qu'il est impossible d'établir ici à cause du manque de détail des réponses données et retranscrites (emploi public ou privé, nombre de salarié…).

Concernant l'accueil de nuit, la variable « nationalité » étant divisée en trois items : « Français », « Etranger CEE », « Etranger hors CEE », nous avons procédé de la même manière que lors de l'opération statistique en juillet en étant présent le jour donné avec les personnes enregistrant les entrées, en demandant à chaque personne sa nationalité exacte et en essayant de savoir si elle avait, ou non, effectué une demande d'asile.

Concernant le CHRS ASSIC et le CHRS ACTES, les données statistiques du 25 novembre n'ont pas été fournies.

Concernant le CHRS ALC Service Les Yuccas, la liste des hébergés fournie est la même que celle transmise lors de l'opération statistique précédente. Elle nous renseigne sur les variables suivantes : âge, sexe, nationalité, profession, niveau d'étude, situation familiale, date d'arrivée en France, statut juridique (titre de séjour). Néanmoins le statut juridique divisé en plusieurs items — carte de séjour, carte de résident, carte de séjour temporaire, autorisation provisoire, interdiction de travailler, demandeur d'asile — n'est pas toujours fiable. Ainsi l'item « interdiction de travailler » correspond à une personne en demande d'asile qui n' est pas notée comme telle et des personnes avec des « cartes de résident » sont des personnes ayant obtenu le statut de réfugié et donc une carte de résident de 10 ans. Il est alors nécessaire de vérifier les informations auprès du responsable de service et des travailleurs sociaux afin de savoir si d'autres personnes non inscrites comme demandeur d'asile ou réfugié doivent être prises en compte dans la population étudiée.

Le Service Externe du CHRS ALC nous a fourni la liste des personnes hébergées en demande d'asile et réfugiés statutaires en fonction des variables suivantes : sexe, date de naissance, nationalité, composition familiale, lien avec le chef de famille, date d'entrée dans l'hébergement, niveau d'étude, profession, statut.

Le Centre maternel ALC nous a fourni une liste des personnes hébergées contenant les variables qui suivent : Sexe, date de naissance, nationalité, composition familiale, date d'entrée dans la structure, niveau d'étude, profession.

[108] Même si cette variable n'est pas essentielle pour les demandeurs d'asile qui n'ont pas le droit au travail, elle est importante pour l'avenir professionnel des personnes réfugiées. Néanmoins, cette variable n'est pas renseignée systématiquement.

Cette seconde opération statistique a permis de montrer que certaines structures nous ont fourni des statistiques de même qualité que lors de la première opération telle le CADA/CPH ATE. Pour d'autres, les listes étaient moins complètes (CADA ALC Les Oliviers), ou absentes (CHRS ACTES et CHRS ASSIC), comme le montre le tableau qui suit représentant pour chaque structure les variables fournies pour l'opération statistique « un jour donné » le 25 novembre 2003 (page suivante) :

Variables fournies par les structures pour l'opération « un jour donné » 25.11.03[109]

	SEXE	DATE NAISSANCE	NATIONALITE	COMPO FAMILIALE	LIEN CHEF FAMILLE	STATUT DADCDTRD	ENTREE FRANCE	ENT REE STRUCTURE	NIVEAU ETUDE	PROFESSION	ADMISSION DNA CLA	DEPOT OFPRA	DECISION OFPRA	DEPOT RCC	DECISION RCC	DEPOT AT	DECIS AT	TITRE DE SEJOUR
CADA CPH ATE	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CADA ALC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓*	✓	✓	✓	✓	✓			
INTERMED	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓				
SEC.POP.				✓	✓			✓										
DA (SSAE)	✓	✓*	✓	✓	✓	✓	✓			✓*		✓	✓	✓				
R (SSAE)	✓	✓*	✓	✓	✓	✓				✓*			✓*		✓*			✓
ACCUEIL NUIT	✓	✓	✓*	✓				✓										
CHRS ALC Ex.	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓								
CHRS ALC Yuccas	✓	✓	✓			✓*	✓		✓	✓								✓
CHRS ASSIC Stats. non fournies																		
CHRS ACTES Stats. non fournies																		
Centre Maternel	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓								

[109] Le signe « * » renvoie aux données renseignées de manière incomplète par les structures.

De manière générale, les données émanant des structures spécialisées type CADA sont plus précises concernant le public des demandeurs d'asile, réfugiés, déboutés que celles détenues par les autres structures. Les statistiques concernant les personnes en hôtels et meublés constituées par le SSAE sont parcellaires et ne comptent pas le même nombre de variables selon le statut des personnes. Enfin, les statistiques sur le public hébergé dans les structures type CHRS sont variables d'une structure à l'autre.

Le dénominateur commun à toutes les structures est constitué des variables *sexe, âge, composition familiale* (à ceci près que les dates de naissance des hébergés en hôtel ont été reconstituées à partir des dossiers papier individuels).
Le *statut* (Demandeur d'Asile, Réfugié, Débouté) des résidents a été fourni dans la majorité des cas, à l'exception de l'accueil de nuit et du CHRS ALC Les Yuccas où il a été nécessaire d'effectuer une vérification.
La *date d'entrée dans la structure* est disponible pour les structures spécialisées (CADA) et généralistes mais ne l'est pas pour les personnes hébergées en hôtels et meublés.
Le *niveau d'étude* n'a été fourni que par quatre structures (dont trois généralistes).
La variable « *profession* » a été fournie par les deux CADA, pour les hébergés en hôtels (reconstituée à partir des dossiers papier individuels), et les deux services du CHRS ALC. Néanmoins, elles ne sont pas toujours exploitables en raison du faible nombre de données et de leur imprécision.
Enfin, les *dates* (dépôt, décision) concernant les *procédures* (OFPRA, RCC) sont toujours fournies par les structures spécialisées type CADA, de manière non systématique pour les personnes hébergées en hôtels et en meublés, et non renseignées pour les structures généralistes type CHRS et accueil de nuit.
Quant au *parcours résidentiel*, c'est une variable non renseignée et difficilement intégrable dans une liste de personnes hébergées.
La variable « *langue parlée* » n'est disponible pour aucune des structures concernées.

Il est donc nécessaire de recueillir ces variables par questionnaire ou entretien.

III-L’approche des publics

III-1 L’accès à la population

Concernant l'approche directe des publics par des enquêteurs extérieurs au système d'action local, plusieurs difficultés se présentent.

La première est liée à la nécessité d'obtenir l'accord des structures concernées, du moins d'obtenir de celles-ci une certaine liberté de choix dans l'établissement des conditions d'approche. Non pas que les responsables contestent par principe l'idée d'aller à la rencontre des publics. D'ailleurs, le feraient-ils qu'ils ne pourraient de fait s'y opposer, pour peu que la rencontre n'ait pas lieu à l'intérieur des établissements. Remarquons simplement qu'il apparaît clairement préférable de s'appuyer sur les structures plutôt que d’agir contre elles. Or, ce principe étant posé, toute la difficulté est de ne pas se laisser imposer les conditions de la rencontre : choix des personnes et choix du lieu notamment. Comme cela a déjà été constaté dans ce type d'enquête, la tentation est souvent grande chez les acteurs de terrain de choisir, à partir de considérations qui ne se superposent pas forcément aux critères de l'enquêteur, les personnes convenant apparemment bien au thème de la recherche[110]. De même, le choix du lieu de l'entretien n'est en rien anodin et n'est pas toujours contrôlable. Enfin, il faut évoquer la question de la manière dont les intervenants sociaux présentent les caractéristiques de l'enquête aux publics (objectifs, déroulement, destinataires, etc.).

Ce dernier aspect est d'autant plus important qu'il influe sur un autre type de considération à prendre en compte : l'attitude des publics eux-mêmes face à l'idée de devenir un objet d'enquête. Si, en effet, il est légitime de mener des enquêtes auprès des demandeurs d'asile[111]… encore faut-il que ces derniers soient d'accord. S'il est évident que, *a posteriori*, les personnes interrogées sont forcément des personnes qui ont accepté de l'être, encore faut-il que ce critère ne prenne pas *a priori* le pas sur d'autres critères (de représentativité) fondés analytiquement. Or, on ne saurait sous-estimer le poids des difficultés — connues dans le cas des SDF ou des usagers de drogue — qui se présentent lorsqu’on souhaite s’adresser à des publics susceptibles d’exprimer une attitude de méfiance face à toute demande de renseignement pouvant être assimilée à l’exercice d’un contrôle social. Le cas des demandeurs d'asile apparaît à ce sujet comme un cas limite, leur parcours étant parsemé d’entretiens (douloureusement) tendus vers la tentative d’obtention du statut de réfugié, et par là stratégiquement adaptés, en ce qui concerne leur contenu, aux attentes supposées de l’interlocuteur. Pour le dire plus clairement, il n’est pas toujours facile d’éloigner l’image négative de l’ « entretien-interrogatoire », et de créer les conditions propres à ce que le discours recueilli ne se présente pas comme un exercice d’auto-mise en scène de soi.

[110] Pour illustrer cette idée, on peut évoquer le cas de cet intervenant social, soucieux de nous « *trouver des migrants francophones afin de faciliter l’enquête* »…

[111] FIRDION J FIRDION Jean-Marie, MARPSAT Maryse, BOZON Michel, "Est-il légitime de mener des enquêtes statistiques auprès des sans-domicile ? Une question éthique et scientifique", *Revue Française des affaires sociales*, Paris, Ministère du Travail et des Affaires Sociales, n°2-3, avril-septembre 1995.

Afin d'illustrer ce propos sur l'importance des paramètres de la situation d'entretien[112]*, nous pouvons relater le déroulement de la négociation des quatre premiers entretiens avec une association. La responsable nous avait donné son accord pour effectuer quelques interviews lors du premier entretien. Nous l'avons donc re-contactée afin de négocier les modalités de cette enquête. Elle nous proposa de demander elle-même aux résidents s'ils accepteraient de participer à cette étude. Rendez-vous téléphonique fut pris pour obtenir une réponse… qui fut négative :*

« En fait, j'ai demandé à de nombreuses familles en expliquant que c'était une enquête sur les conditions de logement des demandeurs d'asile et des réfugiés et qu'il fallait faire un entretien avec vous mais elles ont toutes refusé. Elles m'ont toutes dit que pour les conditions de logement, il n'y avait pas trop de problèmes et qu'elles n'étaient pas vraiment intéressées. Donc là, c'est vrai que ça paraît difficile… je ne sais pas trop… ».

Après une demande de détails sur la présentation de l'étude, les motifs du refus, et une insistance sur la nécessité du recueil de ces entretiens, elle nous proposa alors d'organiser une réunion avec des familles afin que l'enquêteur puisse être présent physiquement et avoir un contact direct avec ces familles qui pourront « mettre un visage sur cet enquêteur » et poser les questions qu'elles voudront aborder avant de donner leur réponse. Une réunion a donc été organisée deux semaines plus tard. Certaines familles étaient présentes, ainsi que la responsable, deux traducteurs (russe et arabe), de même que l'enquêteur qui a pu se présenter, exposer les objectifs de l'étude de manière plus large, expliquer qu'il ne s'agissait nullement d'un entretien type OFPRA mais plutôt d'un recueil d'histoires personnelles et d'opinions. La question du magnétophone et de l'anonymat fut re-explicitée à la demande de plusieurs d'entre elles ainsi que l'utilisation qui serait faite de ces entretiens.
Sur les cinq familles présentes, trois ont accepté et deux femmes ont refusé, la première car elle n'était pas vraiment sûre et souhaitait disposer d'un temps de réflexion avant de donner sa réponse et la seconde parce qu'elle ne savait pas si son mari était d'accord. Concernant les conditions du recueil d'entretien, la responsable a proposé que les entretiens se passent dans les locaux de l'association en présence d'un traducteur de l'association (« ce qui les rassurera un peu »).
Intentionnellement ou pas, cette responsable a contribué à construire le cadre de ces entretiens. Or, le lieu de l'entretien est un paramètre important à prendre en compte.
Dans le cas qui nous occupe, il a eu des conséquences lors des entretiens menés dans les locaux de l'association. Ainsi, on peut évoquer, lors de l'entretien effectué avec un couple de personnes palestiniennes, l'intervention d'une quatrième personne, salariée de l'association, présente dans la salle où se déroulait l'entretien. Ayant prévu de « ranger la salle », elle fut présente pendant l'entretien et intervint plusieurs fois à des moments clefs et agités de l'entretien en donnant son avis a posteriori sur leur parcours « Vous avez eu tort de quitter la Suède, maintenant votre situation est pire en France… », perturbant l'entretien et participant à l'état d'agitation dans lequel étaient les personnes[113]*.*
Concernant le choix des personnes interrogées, la responsable avait proposé de nous présenter des personnes francophones, ce que nous avons immédiatement refusé en ré-expliquant notre objectif de respecter la condition de représentativité. En s'appuyant sur ces

[112] On sait que celle-ci peut se décomposer en trois unités théâtrales : unité de temps (programmation temporelle), unité de lieu (la scène), unité d'action (distribution des actions).
[113] L'entretien à trois étant déjà complexe, entre la tr aduction, le recouvrement entre les propos de la femme et son époux, la douleur de l'enquêtée qui s'est mise à pleurer à plusieurs reprises et la révolte de monsieur qui s'emportait de plus en plus en évoquant le refus de l'OFPRA.

critères de représentativité (surtout nationalité, statut, langue parlée) elle s'est alors adressée à des familles Tchétchènes en demande d'asile, représentant la majorité des résidents, à une famille palestinienne en langue arabe en demande d'asile, ainsi qu'à une femme angolaise ayant le statut de réfugié.
En conclusion, notons que le mode d'accès indirect aux interviewés, par l'intermédiaire de la structure, n'est pas neutre et peut fausser le poids relatif des acceptations et refus, liés parfois aux rapports qu'ils entretiennent avec la structure. Les contacts avec les sujets de l'enquête étant déterminés par une personne tierce, il apparaît nécessaire de négocier les conditions de l'enquête le plus tôt et le plus précisément possible.

Rétrospectivement, les conditions dans lesquelles les structures ont apporté leur concours au choix et au déroulement des entretiens furent très variables.

Dans un premier cas nous n'avons pu recueillir aucun entretien auprès de personnes hébergées en hôtels malgré l'insistance de notre part. Les tentatives ont toutes échouées et nous n'avons pu rencontrer aucune personne ayant accepté de mener un entretien avec notre enquêteur. Le travailleur social devant se charger de demander aux hébergés s'ils acceptaient de mener un entretien n'est pas parvenu à nous proposer de candidat avec qui l'enquêteur aurait pu avoir une entrevue lui permettant ainsi de se présenter et de présenter l'enquête. Les raisons données ont été diverses : « *une famille a refusé car on est actuellement en conflit avec elle, car elle doit quitter les locaux, il y a un avis d'expulsion, et on est dans une période de c*rise ». *« La seconde famille est déstabilisée, instable, ça va être trop compliqué* ». « *Une autre famille qui a obtenu le statut ne veut plus trop en parler* ». Ces réponses nous éclairent sur les différents motifs de refus qui ont été rencontrés à nouveau par la suite, en fonction des personnes, des histoires personnelles, des statuts.

Dans un autre cas, cette phase d'accès à la population a pris du temps, plus d'un mois et demi, avant d'accéder aux deux recueils d'entretiens. Deux travailleurs sociaux ont été sollicités pour proposer deux familles de nationalité russe, en demande d'asile (en adéquation avec le profil des hébergés de la structure concernée). Les deux familles ont finalement accepté et les entretiens se sont déroulés sans aucun problème.

Dans une troisième structure, nous avons procédé de différentes manières. Le médiateur culturel, parlant le russe, nous a proposé de l'accompagner pendant ses « tournées[114] » dans les meublés, effectuées deux samedis matins dans le mois, afin de proposer le recueil d'un entretien, de se présenter et de convenir ensemble d'un rendez-vous dans le cas d'une réponse positive. Nous avons donc rendu visite aux personnes à leur domicile en nous présentant ainsi que l'étude et les objectifs de l'entretien. Une personne, une femme en demande d'asile, a accepté mais était ensuite absente au rendez-vous fixé la semaine suivante. Une personne en demande d'asile a accepté et a fixé le rendez-vous la semaine suivante, entretien qui eut effectivement lieu. Une autre personne, réfugiée statutaire, a accepté dans un premier temps. Nous devions lui téléphoner à nouveau pour fixer le rendez-vous deux semaines plus tard. Cette personne a alors refusé l'entretien au motif qu'elle se trouvait dans une situation difficile : elle devait quitter ce logement avec sa femme et leur quatre enfants sans en avoir trouvé un autre, et ne désirait plus rencontrer l'enquêteur. Nous avons également testé un

[114] Ce médiateur culturel effectue ces « tournées » afin de vérifier « si tout va bien », d'apporter des informations aux personnes hébergées, de se mettre au courant des changements de situation, de prévenir les risques de prostitution. Il se rend ainsi chez les personnes, le samedi matin, sans rendez-vous et passe du temps avec les hébergés. Nous l'avons accompagné à quatre reprises lors de ces « tournées » et recueilli, à l'occasion de l'une d'entre elles un entretien.

autre mode d'accès à la population en participant à une permanence d'accueil. Le but était ici de proposer aux personnes présentes à cette permanence un entretien. Nous avons fait deux propositions d'entretien. L'une d'entre elles a été acceptée mais l'entretien n'a pas pu avoir lieu (problème de retard, la personne n'étant plus chez elle). L'autre proposition a été refusée, la jeune femme, les larmes aux yeux à l'annonce de la proposition, nous expliquant qu'elle ne se sentait pas capable de remuer, à nouveau, son passé trop douloureux.

Enfin, nous nous sommes rendus à deux reprises à l'accueil de nuit de la ville de Nice et avons demandé avec l'assistante sociale à plusieurs personnes présentes ces soirs-là (correspondant au profil qui nous intéressait) si elles acceptaient de mener un entretien anonyme sur leur parcours, conditions de logement. Les trois propositions faites ont été acceptées.

Cette description des négociations d'entretien nous montre plusieurs choses. Tout d'abord, l'accès à la population n'a pas été chose facile et s'est déroulée de façon très différente selon les structures. Cette phase paraît plus aisée lorsque les personnes hébergées sont « intégrées » dans la structure d'hébergement. En effet, il a été plus facile d'obtenir des entretiens avec les personnes hébergées en CADA qu'avec des personnes hébergées en hôtels meublés. De plus, le taux de refus peut être fonction des statuts. Les personnes acceptent ou n'acceptent pas selon le vécu de leur situation. On peut penser qu'une personne en demande d'asile, vivant dans une angoisse permanente, ne manifestera pas la même attitude et la même réaction face à une proposition d'enquête, qu'une personne venant d'obtenir son statut de réfugié ou qu'une personne déboutée devant quitter son hébergement, présente illégalement sur le territoire. Mais ces réactions sont aussi fonction des personnes et de leur perception de l'étude. Ainsi, une personne réfugiée peut refuser l'entretien, estimant que cette période est désormais révolue et ne souhaitant plus pour cette raison en parler. Une personne en demande d'asile ou déboutée peut avoir envie de participer à l'étude afin d'exprimer ses opinions même si elle se trouve dans une situation difficile. La situation familiale joue également un rôle dans les taux de refus. Certaines femmes ont refusé de mener l'entretien ne sachant pas si leurs maris allaient être d'accord. Certaines femmes et certains hommes sont venus ou étaient seuls au moment de l'entretien, d'autres ont préféré venir en couple.

Le sexe de l'enquêteur et du traducteur peut également être un obstacle à certains recueils d'entretien. En effet, au delà de l'implication de ce paramètre dans la situation d'entretien (présentation de soi…), cet élément peut poser problème quant il s'agit d'avoir rendez-vous au domicile d'une jeune femme, par exemple comme cela semble avoir été le cas pour un refus d'entretien avec une jeune femme d'origine Tchétchène (Voir encadré ci-dessous).

Rendez-vous samedi matin avec le médiateur culturel-traducteur du Secours Populaire

Nous avons rendez-vous devant un immeuble où nous allons voir une jeune femme de nationalité Tchétchène, enceinte avec ses deux enfants dont le mari est actuellement en prison. Nous sonnons… une jeune femme en peignoir nous ouvre et nous demande d'attendre quelques instants. Elle nous rouvre ensuite la porte et nous dit que l'on va s'installer dans l'entrée car le salon est trop en désordre. Elle ferme toutes les portes des chambres et fait entrer les enfants dans le salon en refermant la porte. Elle nous installe deux chaises dans l'entrée. Le traducteur et la jeune femme ont une discussion en russe et abordent diverses questions avant de me présenter et d'expliquer les raisons de ma venue (étude sur les conditions de vie, de logement, d'accueil des personnes en demande d'asile, réfugiées…). Elle me pose plusieurs questions : à quoi sert cet entretien exactement ? quelles seront les

questions posées ? Après avoir abordé la question de l'enregistrement par magnétophone, elle nous explique que cela la gêne et qu'elle n'accepte de mener cet entretien qu'à condition que je prenne des notes. Nous expliquons à nouveau le principe de strict anonymat et elle nous répond qu'elle accepte à une deuxième condition : celle d'effectuer l'entretien dans un « lieu neutre » et pas dans son domicile. Nous lui proposons donc de se donner rendez-vous dans un café mais elle n'est pas convaincue. Nous lui proposons alors d'effectuer l'entretien dans un endroit public, un parc public ou au bord de la mer, elle accepte cette dernière solution et nous convenons d'un rendez-vous « pique-nique » samedi suivant, rendez-vous auquel elle sera finalement absente.

J'aurais l'occasion, quelques semaines plus tard, de croiser cette jeune femme par hasard dans la salle d'attente d'une association niçoise. Elle fit mine de ne pas me reconnaître, tout en parlant à voix basse à une femme et un homme qui l'accompagnaient…tous les trois me regardèrent en chuchotant.

Le taux de refus relativement élevé montre que l'entretien ne représente pas toujours un exercice facile pour ce type de public et qu'il faut consacrer du temps à l'explicitation des objectifs de l'enquête aussi bien auprès des acteurs associatifs qu'auprès des personnes à qui l'on propose les entretiens.

III-2 La traduction

Parmi les difficultés qu'il faut mentionner concernant l'approche des publics, il faut aussi faire état des problèmes de traduction. Le souci, après enquête, n'est pas tant de trouver des ressources humaines en la matière. Toutes les structures qui hébergent des demandeurs d'asile se sont dotées, par des voies diverses, du concours de personnes (de statut variable mais très rarement interprètes ou traducteurs professionnels) à même de pratiquer les langues les plus représentées (notamment russe et arabe). Et, à condition d'obtenir l'implication des structures, on peut y faire appel[115]. En fait, les difficultés qui nous sont apparues sont davantage à mettre au compte du problème plus général en sciences sociales de l'entretien accompagné d'un traducteur. On veut ici parler des distorsions de sens induites par la médiation d'un tiers qui, quelle que soit sa bonne volonté, est amené à imprimer de sa marque les conditions relationnelles et le contenu discursif de l'entretien.

Les entretiens menés en russe et en arabe avec le concours de traducteurs de statut variable (« médiateur culturel », traducteur bénévole, secrétaire de langue arabe, traductrice salariée), ont permis de lister un certain nombres de biais inhérents à cette situation d'entretien « indirecte ». Tout d'abord, il est impossible de nier qu'une certaine déperdition des propos s'est opérée : la personne enquêtée ayant un débit de paroles rapide, il est arrivé bien souvent que le traducteur, au lieu de traduire les propos exacts et les détails évoqués au fur et à mesure de leur élocution, se contente, non intentionnellement, de les résumer, éliminant ainsi phrases entières, expressions et exemples des propos recueillis en français. De plus, le traducteur, réticent à couper les propos, a eu tendance à laisser la personne en engager un second sans que le premier n'ait été traduit. Un autre biais est celui de l'interprétation du traducteur. En effet, lors du troisième entretien, la traductrice a souvent,

[115] Ceci dit, tout dépend bien évidemment de la taille de l'enquête réalisée, la « bonne volonté » des traducteurs ayant des limites. Au delà d'un certain nombre d'entretiens ou de questionnaires, il deviendrait difficile de mobiliser les ressources locales.

en français, interprété en expliquant à l'enquêteur qu'en fait « ils ont tort, ils ont cru, enfin, ils ont voulu croire, nous ici, dans l'association, on essaie de leur expliquer mais bon … », ces propos, ces ajouts de sens, ne devant pas faire partie de l'entretien en tant que tel, d'autant plus qu'ils ne sont pas traduits aux personnes enquêtées.
D'autre part, cette forme d'entretien avec traduction se distingue de l'entretien direct par la forme et la structure de l'élocution, plus formelle et séquencée en différents temps - la question posée, la question traduite, la réponse donnée, la réponse traduite - impliquant donc des temps d'attente entre les propos pouvant être pour certains bénéfiques, laissant le temps à la réflexion, ou gênante pour d'autres, ayant tendance à interrompre les propos.
Certains biais observés peuvent donc être liés au traducteur, à sa présence en tant que telle ou à son statut de salarié au sein de la structure concernée. C'est ainsi que lors des deux premiers entretiens, le traducteur a parfois posé des questions « de son propre chef » à l'enquêté afin d'obtenir des précisions relatives à des questions qui l'intéressaient, risquant parfois de faire dévier l'entretien vers d'autres problématiques, ou de perturber « la logique » du discours. Le statut de salarié du traducteur qui connaît bien souvent en détail le parcours des personnes peut également gêner le recueil de certaines réponses quant il a tendance à vouloir répondre à la place de l'enquêté sans même lui poser la question puisqu'il « connaît la réponse », la personne lui ayant souvent raconté en détail l'événement peu de temps auparavant. Cette connaissance détaillée de la personne et de son histoire peut également présenter des inconvénients lorsque le traducteur, par des regards, des mimiques, signifie (intentionnellement ou pas) à l'enquêteur de ne pas aborder ou de ne pas trop s'attarder sur certaines questions sensibles (les conditions de voyage clandestin lors de l'entretien n°1 *ou la disparition du mari lors de* l'entretien n°2[116]*), privant ainsi l'enquêteur de la possibilité d'aborder certains sujets qu'il aurait peut-être pu aborder plus facilement lors d'un entretien de face à face. Les questions liées aux conditions de logement ou de l'opinion quant à la prise en charge peuvent également poser problèmes lorsque le traducteur fait partie de l'association, les questions posées et les réponses données pouvant gêner les deux parties.*

Bien sûr, tout dépend du type d'entretien. Il y a loin entre d'une part, l'entretien approfondi, dont les ethnométhodologues diraient qu'il nécessite que l'interviewer soit un « membre », c'est-à-dire qu'il manifeste une complicité, attestée par le langage, avec le « monde » dans lequel vit l'interviewé et, d'autre part, les questions fermées d'un questionnaire. En tout état de cause, il nous semble que la question de la traduction, sur le plan méthodologique, mérite d'être posée, en tout cas pensée en amont de toute recherche souhaitant s'intéresser au vécu des migrants telles qu'ils sont en mesure d'en faire le récit.

III-3 La conduite de l'entretien

L'élaboration du guide d'entretien[117] nous a amené à décomposer ce dernier en 9 parties (précédées d'une présentation de l'étude) basée sur la chronologie des étapes :

- Présentation de la famille, départ, choix du pays
- Parcours, arrivée en France
- Les premiers temps à Nice
- Démarches administratives

[116] Voir dans la troisième partie de ce rapport le compte-rendu des entretiens menés auprès des publics.
[117] Voir le guide d'entretien en Annexe.

- Parcours résidentiel
- Opinion sur l'hébergement
- Description de la vie quotidienne
- Opinion sur la prise en charge
- Projets

A ces différentes questions liées à la problématique de l'étude, s'ajoute une fiche récapitulative qui permet à l'enquêteur de « vérifier » si toutes les informations nécessaires ont été recueillies (caractéristiques socio-démographiques, langues parlées, niveau d'étude), et de les compléter si nécessaire. De plus, cela permet de ne pas poser ces questions, qui peuvent paraître formelles et administratives, en début d'entretien afin de créer une situation d'entretien plus libre que d'autres situations d'entretien (police, OFPRA…) commençant souvent par le recueil de ces données (état civil, composition familiale…).
Les premiers entretiens recueillis nous ont permis de « tester » ce guide d'entretien et de fournir les premières observations. Même si l'élaboration d'un guide d'entretien pose toujours le même type de questions aux enquêteurs, il est vrai que le recueil d'entretien auprès de ce type de publics pose des questions qui, sans être nouvelles en soi, ont peut-être plus d'acuité dans ce cas précis. Tel est le cas de deux interrogations qui, pour paraître triviales, n'en sont pas moins importantes : « Par quelle question commencer ? » et « Par quelle question finir » ? En effet, la première question lance l'entretien et définit la situation d'interlocution qui s'engage entre les contractants, détermine la qualité de l'interaction et des propos recueillis. Faut-il commencer par aborder leur situation passée, les raisons de leur exil et affronter dès le début de l'entretien les situations douloureuses à narrer ou au contraire aborder en premier lieu la situation présente ? Dans le cadre de ce travail, nous avons choisi de consacrer la première question à la composition familiale pour aborder ensuite celle du départ. Quant à la question de la fin de l'entretien, qui contribue souvent à fixer l' « impression générale » sur l'entretien lui-même, elle est d'autant plus importante qu'elle laisse ensuite les personnes seules face à leurs derniers propos. Est-il possible, dans le cas d'entretiens menés avec des personnes ayant reçu une réponse négative de l'OFPRA, et ayant peur pour le déroulement futur de leur vie, d'éviter que le vécu de l'entretien soit trop difficile ?

On ne se risquera pas ici à présenter un « mode d'emploi » du recueil d'entretiens auprès de ce type de population ne serait-ce que parce que, comme c'est le cas pour toute enquête par entretien qualitatif et peut-être encore plus ici, chaque entretien est singulier. Nous nous bornerons donc à faire état des quelques enseignements qu'il nous semble possible de tirer des entretiens que nous avons réalisés.
Le premier relève sans doute de l'évidence mais nous semble tout de même devoir être mentionné. Sans céder à une attitude misérabiliste ou naïve, on ne saurait laisser de côté le fait que, au vu de la souffrance exprimée à l'occasion de l'évocation de souvenirs douloureux (guerre, assassinats, disparitions de membres de la famille, torture…), recueillir la parole de personnes en demande d'asile n'est pas anodin. Sans remettre en cause la légitimité de la démarche, on ne saurait sous-estimer le retentissement affectif de ce qui s'exprime dans ces échanges[118]. Dans ce contexte, les attitudes de l'enquêteur, la présentation de l'étude, la mise

[118] On peut citer à ce propos les conclusions d'une étude menée à Nice récemment (Poissy, Philippe, Beraud, 2001) : « *D'une façon générale, les demandeurs d'asile évoquent très peu ce passé douloureux et ce qui les a poussé sur les routes de l'exil, par peur, par méfiance ou plus simplement pour éviter de se remémorer les morceaux d'une vie brisée. (…). Il n'est pas étonnant que les demandeurs d'asile hésitent à raconter leur histoire : le faire, c'est pour eux se confronter de nouveau à la torture, à la souffrance, c'est réactiver la culpabilité et la honte* ».

en place de la situation d'entretien, a peut-être une importance plus grande encore que lors d'enquêtes auprès d'autres populations.

Dans le cadre de notre travail[119], les attitudes face à l'enquêteur et à l'entretien ont été très diverses et dépendantes de la perception de l'étude. Ainsi, une personne a eu l'impression qu'il fallait « correctement » répondre aux questions et ne se sentait pas forcément la personne adéquate pour le faire (entretien 9). Une autre (entretien 8), nous a semblé souhaiter montrer qu'ayant également fait des études, son discours était construit et « rationnel », alors qu'une autre, déclarant explicitement qu'elle ne craignait pas ce type d'exercice et y était rôdée, s'est attachée à plusieurs reprises à manifester sa capacité de contrôle de la situation d'entretien (entretien 10), en commençant l'entrevue en se présentant très officiellement et de manière solennelle et en la clôturant par « *Fin de la conversation* ». Certains interviewés avaient envie d'exprimer leurs opinions (entretien 6) et de raconter leur histoire et leurs conditions de vie actuelle ; d'autres (entretien 3) ont exprimé leur colère d'avoir obtenu un refus quant à leur demande d'asile en accusant tour à tour les associations, l'OFPRA, l'Etat français, et ont pensé que, peut-être, l'enquêteur pouvait « *faire quelque chose pour eux* ». De plus, le vécu de l'entretien et le rapport à la narration nous a semblé sensiblement différent selon que les personnes attendaient encore (avec angoisse) la décision ou qu'elles avaient été reconnues comme réfugiées.

Il est important de noter que l'attitude de la population (au sens de disposition à se comporter de telle ou telle manière) peut être différente selon les structures. Ainsi les personnes rencontrées à l'accueil de nuit un « soir donné », souvent en grande détresse, ayant dormi à la rue les jours précédents, ne sont pas dans les même « dispositions » que les personnes informées auparavant par un travailleur social sur l'existence de l'étude, ayant ensuite rencontré l'enquêteur et effectuant l'entretien lors d'un rendez-vous ultérieur fixé avec eux. En tout état de cause, il est nécessaire d'être vigilant quant à la manière dont se crée la situation d'interaction qu'est l'entretien même si certains facteurs ne sont pas contrôlables. En effet, une « impression générale » se crée en quelques secondes, et l'interprétation d'un seul regard ou d'une seule phrase influera sur la perception de l'enquête et donc sur les propos : ce qui sera dit, comment cela sera dit, et, surtout, ce qui ne sera pas dit[120].

Lorsqu'il s'agit de définir la situation d'entretien, il faut s'adapter aux interlocuteurs, effectuer des choix. Faut-il oui ou non adopter une position de neutralité lorsque l'interviewé vous pose une question sur la politique locale et l'action des structures associatives (entretien 1) ? L'enquêteur doit-il ou non évoquer ses connaissances sur la ville d'origine de l'enquêté (entretien 10)?
A plusieurs reprises s'est posée la question de la hiérarchisation, par les personnes interrogées, de l'importance des thèmes prévus dans notre grille d'entretien. En effet, si dans la plupart des cas tous les thèmes ont pu être abordés, beaucoup ont insisté sur le fait qu'ils n'avaient pas « envie de se plaindre », mais surtout sur le fait que les difficultés de logement par exemple, n'étaient en rien comparables à celles rencontrées dans leur pays en guerre ou à l'angoisse qu'ils vivent chaque jour dans l'attente des décisions OFPRA ou RCC. Il est alors arrivé que les questions relatives à l'opinion sur les conditions de logement paraissent futiles, dérisoires, et que les interviewés n'aient pas l'intention de s'y étendre ou même de les

[119] Dans les lignes qui suivent, nous nous référons aux entretiens présentés dans la troisième partie du rapport.
[120] Ainsi, par exemple, lors de l'entretien 8, l'enquêteur demande à l'enquêté si cela ne le dérange pas d'ouvrir la porte de la salle surchauffée, ne pensant pas au fait qu'après une nuit passée dehors, l'enquêté était très heureux de ce sur-chauffage et que cette réaction l'a peut-être amené à catégoriser l'enquêteur comme une personne menant des entretiens sans trop connaître la réalité vécue par la population àlaquelle il s'intéresse.

aborder, focalisant l'entretien sur la description de l'injustice et de l'angoisse qu'ils vivent au jour le jour. Se plaindre peut même revêtir une signification encore plus importante comme pour l'interviewé 8 pour qui cette attitude est à l'origine de la situation tragique de l'Algérie :

> « *Mais, on parle comme ça dans cette occasion, mais moi, je n'aime pas me plaindre. A mon avis, se plaindre, c'est pas une solution. Pour vous signifier que, je ne sais pas pourquoi je vous raconte ça…le malheur ça commence là Je me souviens quand j'étais en Algérie, quand la crise a commencé […] ça a commencé à partir de là Se plaindre, c'est ça la crise en Algérie, tout le monde se plaint, dit que le gouvernement… dit que c'est pas bien, au lieu de proposer, proposer une idée, réfléchir, accepter peut-être. C'est comme dans la famille, chacun se plaint et ça finit par une grande colère, se plaindre c'est que la solution de l'un n'arrange pas l'autre et ça finit pas ».*

Dans ce dernier cas, on comprend que tout propos en réponse à un questionnement sur les conditions de vie au quotidien à Nice doit être rapporté à un ensemble de représentations plus large (concernant en l'occurrence la situation du pays d'origine) auquel seul un entretien approfondi est en mesure d'accéder. Ceci pose directement la question du type d'outil privilégié pour recueillir la parole des demandeurs d'asile.

III-4 Le choix du type d'outil

Après la question de l'information détenue par les structures, celle de l'accès aux publics par l'enquêteur, il faut enfin parler des problèmes liés au choix du type d'outil : il n'en va pas de même selon qu'il s'agit de l'entretien ou du questionnaire.

Concernant les conditions concrètes de leur usage et de leur validité, certains points évoqués plus haut (accord des structures, choix des personnes et des lieux, traduction, etc.) valent pour l'entretien comme pour le questionnaire. Toutefois, on peut dire qu'en dehors de la question des biais possiblement induits par la présence d'un traducteur (en termes de « distorsion de sens »), et de celle de l'accord des publics[121], beaucoup des difficultés évoquées au sujet de l'entretien sont en quelque sorte démultipliées dans le cas d'un questionnaire.

En premier lieu, l'accord de principe des structures n'est pas acquis, d'une part du fait du nombre de personnes à interroger, d'autre part en raison de l'image parfois quelque peu négative du questionnaire, cet outil suscitant manifestement davantage de questions que l'entretien au sujet de la nature et de l'usage qui sera fait des données collectées. Plus largement, on peut craindre que les problèmes d'accès aux publics soient redoublés, notamment dans le cas des personnes hébergées à l'hôtel ou en meublé. Dans le cadre de ce type d'hébergement, il n'existe pas de lieu associatif concret dans lequel les personnes puissent aisément être réunies — ce qui est le cas par exemple pour les CADA.

[121] Il ne nous est pas possible d'avoir une position arrêtée sur cette question. Il semble probable que l'accord des publics soit dans certains cas difficile à obtenir au vu de l'aspect quelque peu « inquisitorial » du questionnaire au regard du caractère plus « humain » ou « chaleureux » d'un entretien. Toutefois, certaines réponses négatives à nos sollicitations en vue d'un entretien nous ont laissé entendre que l'absence de magnétophone et la perspective d'une entrevue de courte durée et n'amenant pas les individus à revenir en détail sur les détails douloureux de leur parcours, pouvaient être de nature à favoriser une réponse positive à une demande en vue de remplir un questionnaire.

De plus, ne pas se laisser imposer le choix des personnes prend dans le cas du questionnaire un caractère encore plus impératif, du fait de la nécessité technique de respecter les caractéristiques d'un échantillon strictement défini.
Par ailleurs, concernant les ressources disponibles en matière de traduction, on ne peut plus avec un questionnaire, pour des raisons évidentes, se reposer sur le « bricolage » qu'opèrent les structures avec les « moyens du bord » et la seule bonne volonté de traducteurs locaux se proposant pour participer à quelques entretiens.
Enfin, les problèmes posés par le caractère déclaratif des renseignements fournis sont redoublés dans le cas du questionnaire, en raison même du type de données recueillies et de l'exploitation statistique qui en est faite.

Mais au-delà de ces considérations touchant à la logistique de l'opération, la question se pose de savoir quel est le type de données que l'on souhaite recueillir. Il ne fait nul doute que, en dehors des problèmes liés au caractère souvent déclaratif des renseignements évoqué plus haut, la technique du questionnaire est plus adaptée au recueil de données de type « signalétique » (âge, sexe, statut, etc.) que celle de l'entretien. Mais faut-il rappeler qu'on ne saurait par là accéder à l' *expérience* de la migration telle que la vivent et sont en mesure d'en rendre compte les demandeurs d'asile ?
Tout dépend bien sûr du projet de recherche privilégié et des attentes qui lui sont associées. Il n'est en rien obligatoire de chercher à accéder au sens que les individus donnent à leurs pratiques et au regard qu'ils portent sur le monde. Mais si tel était le cas, on ne saurait trop insister, au vu de l'influence qu'exerce la définition de la situation d'entretien sur la nature de la parole qui sera émise, sur le nécessaire travail relationnel auprès des structures, des migrants, mais aussi dans une certaine mesure sur soi, qu'implique toute incursion dans le monde vécu de la migration.

IV-De la circulaire au guichet : les lieux d'analyse de la construction de la politique de l'asile en France

La gestion institutionnelle de la demande d'asile aujourd'hui en France, pour tout ce qui concerne la prise en charge sociale des populations, fait partie de ces domaines de l'action publique qui ont en commun, d'une part de conférer une relative autonomie d'action à des « partenariats » locaux, d'autre part de s'appuyer sur le concours d'acteurs de terrain pour en actualiser les principes —nous voulons parler de ceux qui, au quotidien, assurent l'accueil des publics aux multiples guichets de l'action sociale d'urgence. Au delà, on pourrait même dire que c'est la politique de l'asile dans son ensemble qui semble obéir à ce schéma si l'on veut bien considérer que les « récits de vie » se rédigent dans des conditions qui dépendent bien souvent du parcours de l'individu au sein d'un système d'accueil local, et que les demandes trouvent en partie leur issue à travers la dynamique d'une « relation de guichet » : celle qui réunit le demandeur et un agent OFPRA. En clair, si la politique de l'asile en France se décide partiellement au niveau européen, s'élabore pour partie à Paris, le sort des demandeurs, pendant la procédure et dans une certaine mesure à son terme, se règle *aussi* en fonction des logiques qui traversent, d'une part des systèmes d'action territoriaux confrontés au problème de leur coopération interne face à un nouvel enjeu, d'autre part des relations de face à face réunissant des demandeurs et des « offreurs » de solutions institutionnelles à une souffrance exprimée.

D'où la question, simple dans son énoncé, mais plus complexe qu'il n'y paraît : où se fait donc la politique publique ? Où se règle le sort des demandeurs d'asile ? Et, en corollaire, où faut-il porter le regard si l'on veut saisir les mécanismes de la construction du « problème » de la demande d'asile en tant qu'objet d'action publique ?

Tout chercheur en politiques publiques, et au delà tout observateur attentif de l'action publique répondra que la politique de l'asile se construit simultanément dans ces différents lieux ; qu'elle se décide en Conseil des Ministres, au Parlement, au niveau de l'Union Européenne ou dans le cadre des G8, mais qu'elle se concrétise en même temps dans les décisions que prennent au quotidien les agents de l'OFPRA ; que la survie sociale des publics est tributaire des décisions que prend le Ministère des Affaires Sociales, par exemple en matière de création de places d'hébergement, mais que les conditions de vie concrètes de tel individu à Nice dépendent aussi des caractéristiques de l'offre d'hébergement locale, ainsi que des circonstances qui permettront, ou non, à cet individu de rencontrer la « bonne » personne au « bon » moment en adoptant le « bon » comportement. Bref, le bon sens nous ferait dire que la politique de l'asile ne se réduit ni aux objectifs poursuivis par le Gouvernement, ni aux relations particulières qu'entretiennent la DDASS et la Préfecture dans tel département, ni à ce que font le travailleur social, le bénévole associatif, ou l'agent instructeur sur le terrain… tout en étant tout cela à la fois.

Toutefois, d'un point de vue méthodologique, lorsqu'il s'agit de se doter d'un dispositif d'enquête, il faut bien investir un endroit. Lequel ? Que gagne-t-on et que perd-on, lorsqu'on cherche à comprendre comment se détermine l'action développée à l'égard des demandeurs d'asile, à travailler sur la politique d'immigration française et/ou européenne, à enquêter sur la politique locale, ou à étudier les interactions qui réunissent des acteurs de terrain et des publics ? C'est ce dont nous proposons de discuter ici en mettant en perspective trois manières

d'approcher la politique publique de l'asile et, par là, les modes de construction de la figure du demandeur d'asile comme objet d'action publique.

Position du problème

L'analyse des "échanges au guichet" a connu au cours des dernières années un développement spectaculaire. Cet intérêt grandissant pour les mécanismes mis en jeu par la relation de service se situe au carrefour de plusieurs évolutions. Celles-ci, comme c'est souvent le cas lorsque se forge une nouvelle perspective de recherche en sciences sociales, tiennent à la fois au constat de changements objectifs dans la vie sociale au sens large, imposant l'adoption de nouvelles grilles de lecture, et à la (re)découverte de modèles théoriques permettant de modifier le regard posé sur cette dernière.

Ainsi, l'intérêt suscité par les situations d'interaction entre les métiers de contact et la clientèle doit-il sans doute autant au développement de la réflexion administrative et de la demande institutionnelle d'études empiriques sur la modernisation des services publics et la place qu'y occupe l'usager (Chauvière et Godbout, 1992), qu'à la diffusion de la tradition interactionniste sur la scène scientifique française, et, plus largement, qu'au "tournant cognitif" manifesté par le développement d'approches microsociologiques rendant compte de la construction intersubjective des situations par les acteurs eux-mêmes (Weller, 1998).

Une des conséquences de cette adéquation entre de nouvelles attentes institutionnelles en termes d'outils d'analyse et les approches théoriques disponibles, est que dans un contexte où se faisait plus forte la demande de travaux centrés sur la "co-production" du service (Joseph, 1996), des terrains d'enquête se sont ouverts, propres à permettre le renouvellement du regard porté sur les administrations et les situations de travail. Par là, et tout en se constituant en courant relativement autonome, l'étude des échanges noués aux guichets est venue enrichir des perspectives de recherche existantes.

Parmi celles-ci, on pourrait notamment citer le cas de la sociologie des organisations, de la sociologie des professions ou de la sociologie du travail. Mais c'est au domaine de l'action publique que nous voudrions nous intéresser ici en nous interrogeant sur quelques-unes des conséquences de cette accumulation de travaux ayant en commun, par delà la diversité des paradigmes mobilisés, de mettre en valeur l'autonomie relative des règles de l'interaction par rapport à des régulations plus globales et d'explorer les mécanismes cognitifs en cause dans la gestion de cette autonomie. Sans développer la remarque à ce stade, observons en effet qu'à travers ces travaux, ce qui est mis en évidence, c'est bien l'importance de la contribution des acteurs de terrain — les *street level bureaucrats* étudiés de manière pionnière par Lipsky (1980) — à la construction de l'action publique. Mettre à jour la capacité des acteurs, des deux côtés du guichet, à faire des choix circonstanciés et relationnels, sous-tend l'idée que dans certains domaines de l'action publique, la politique publique continue de se construire lors de la rencontre entre des agents situés institutionnellement et des usagers — et ce, de manière d'autant plus évidente que les premiers ont en charge de catégoriser les seconds comme cibles légitimes de l'action publique. Qu'elle soit analysée en termes de "subjectivité", de "représentations", de "stratégie" ou encore d'"habitus professionnel", l'intervention des agents de guichet peut ainsi directement contribuer à la production du contenu normatif délivré par toute politique publique. Ce qui est mis en évidence, c'est donc bien l'existence d'un nouveau lieu de construction de l'action publique et le poids des choix qui y sont faits.

Ce lieu peut être concrètement appréhendé en tant que dispositif matériel conçu pour les échanges (un comptoir dans une salle d'attente) et permettant l'observation empirique de l'action publique "en train de se faire". Se placer aux côtés du guichetier d'une CAF, d'une ANPE ou d'une antenne de la CPAM, observer les échanges qui se produisent, constitue dès lors une des modalités possibles d'analyse de l'action publique, à côté d'autres démarches

méthodologiques consistant par exemple à étudier des textes officiels, ou à interviewer des acteurs intervenant à des titres divers dans la mise en œuvre. Mais dans l'idée de *lieu*, il y a plus que la référence à un espace physique : parler du guichet comme lieu de construction de l'action publique c'est aussi faire référence, de manière plus abstraite et métaphorique, à l'ensemble des situations dans lesquelles se rencontrent des acteurs intervenant au nom d'une institution et des usagers dont le traitement dépend en partie des circonstances de cette rencontre. Ainsi, au delà de la diversité des formes à travers lesquelles se matérialise la rencontre entre les professionnels et leurs "clients", ce qui fonde l'unité de l'ensemble des situations de guichet comme objet d'analyse, c'est bien l'idée que celles-ci sont le théâtre de mécanismes qui influent sur le service public tel qu'il est effectivement assuré et que, en conséquence, en observant ce qui s'y passe, on apprend des choses sur l'action publique que des analyses de niveau macrosociologique ou centrées sur les organisations ne permettent pas de voir.

Tous les secteurs de l'action publique ne sont pas concernés par le thème sociologique du guichet. Une manière de circonscrire le domaine concerné est de le restreindre aux secteurs dans lesquels interviennent des acteurs institutionnels dont une part de l'activité consiste à produire un jugement sur la situation personnelle de l'usager, dès lors que ce jugement n'est pas entièrement prédéterminé par un faisceau de règles existantes. Le cas le plus évident est peut-être celui de la vérification par une institution de l'appartenance de l'usager à la catégorie visée par un programme public ciblé. On peut l'illustrer par l'exemple des situations dans lesquelles il s'agit pour un acteur ou un groupe d'acteurs d'évaluer la recevabilité d'une demande à partir de principes généraux qu'il y a lieu d'adapter à un cas particulier : travailleur social évaluant le bien-fondé d'une demande d'aide de secours, et bien sûr, agent OFPRA examinant une demande d'asile ou commission statuant sur la légitimité d'une demande d'admission en CADA ou de l'introduction d'un recours. Mais au delà de ces pratiques relationnelles de définition de la cible d'un dispositif, on peut étendre le principe du guichet comme lieu de construction de l'action publique à l'ensemble des situations dans lesquelles des agents institutionnels disposent d'une marge de manœuvre pour fournir une appréciation de ce que doit être le traitement approprié réservé au public, et que cette appréciation a des conséquences sur le service effectivement rendu : policier qui sélectionne les priorités, magistrat qui "interprète" le droit, médecin urgentiste distinguant la "vraie" de la "fausse" urgence, enseignant qui "applique" les consignes du ministère en matière de contrôle des connaissances, travailleur social qui, pour reprendre la formule d'Isabelle Astier, "acclimate les directives aux aspérités du terrain (Astier, 1996), et, pour ce qui nous intéresse ici, intervenant associatif qui « apprécie » le caractère impérieux d'un besoin d'hébergement, etc[122]...

Le point commun à ces différents cas, c'est qu'à travers les choix qu'ils font face aux usagers, ces acteurs participent de manière directe à la construction des objectifs et des modalités de mise en œuvre de l'action publique. Dans ces choix se détermine *en partie* la nature des problèmes à régler ainsi que les caractéristiques des publics concernés par ces problèmes.

Ecartons provisoirement la question des explications à donner à des choix dont on pourrait tout à la fois, en fonction de ses inclinations théoriques, éclairer les dimensions cognitive,

[122] Notons que l'étendue et les conditions d'usage de cette marge de manœuvre sont très variables. Généralement, la marge accordée par l'institution augmente à mesure que l'on se rapproche du modèle de l'expert, c'est-à-dire que se « durcissent » les compétences qui la justifient (Trépos, 1998). Cependant, au delà des situations où est *officiellement autorisée* l'adaptation de règles générales à des situations particulières, il existe de nombreuses situations dans lesquelles l'intervention de considérations liées au contexte propre de l'interaction est tout simplement *rendue possible* par des conditions organisationnelles particulières. C'est par exemple le cas des agents de la CAF que décrit Dubois (1999).

stratégique, routinière, axiologique, morale voire idéologique, etc., pour ne retenir à ce stade qu'une évidence : ces acteurs contribuent à la définition des problèmes à résoudre dans le cadre des programmes publics dans lesquels ils sont impliqués — ainsi qu'à la définition des publics concernés lorsque celle-ci est coextensive à la définition des problèmes.

Pour autant, on ne saurait considérer que tout se décide au guichet. Personne ne contestera le fait que les problèmes et les publics visés par une politique publique se construisent aussi *ailleurs* : dans d'autres lieux concrets (au Parlement, dans des cabinets ministériels, dans des préfectures, dans des salles de réunion, etc.) ; dans d'autres relations que celle qui réunit l'agent et l'usager ; dans le cadre d'autres processus que ceux qui sous-tendent l'harmonisation en situation des attentes réciproques de ces derniers. Le fait est d'autant plus évident que la littérature sur l'analyse des politiques publiques, depuis quelques années, s'est particulièrement préoccupée d'étudier les mécanismes de cette construction des problèmes et des publics dans le cadre même de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques.

Deux perspectives de recherche en particulier ont permis récemment d'alimenter en outils conceptuels et méthodologiques cette idée selon laquelle les politiques publiques contribuent à la construction des problèmes qu'elles se proposent de résoudre — tout en "naturalisant" généralement cette construction.

La première, qu'on peut lier au développement de "l'analyse cognitive des politiques publiques" (Muller, 2000), réunit un certain nombre d'approches ayant en commun d'appréhender les politiques publiques comme "des matrices cognitives et normatives constituant des systèmes d'interprétation du réel, au sein desquels les différents acteurs publics et privés pourront inscrire leur action" (Muller, Surel, 1998). Même s'il existe des différences entre les modèles théoriques que recouvre cette perspective, notamment dans l'importance relative qu'ils accordent aux facteurs cognitifs par rapport aux facteurs non cognitifs (Sabatier, Schlager, 2000), l'ensemble des approches se retrouvent sur l'idée selon laquelle "les politiques publiques sont déterminées par des croyances communes aux acteurs publics et privés concernés, qui définissent la manière dont ces mêmes acteurs envisagent les problèmes publics et conçoivent les réponses adaptées à cette perception des problèmes" (Surel, 2000). La production d'une politique publique traduit une conception de la vie sociale, délivre un contenu normatif qui justifie, en vertu de cette conception, qu'on agisse sur la réalité sociale, et fournit une vue des moyens qui rendent possible cette intervention, c'est-à-dire des instruments nécessaires pour la mener à bien. On peut ainsi appréhender l'élaboration des concepts de "référentiel" (Jobert, Muller, 1987), de "paradigme" (Hall, 1993 ; Merrien, 1993) ou de "système de croyance" (Sabatier, 1997) comme autant de tentatives visant à rendre compte de ce processus, de niveau macro-sociologique, par lequel les politiques publiques produisent des interprétations du réel en même temps que des modèles normatifs d'action. Cette mise à jour de la "fonction intellectuelle" des politiques publiques passera par exemple, en fonction des caractéristiques du domaine étudié, par l'observation des rapports qu'entretiennent une élite politico-administrative et les représentants de groupes sociaux ayant un pouvoir de parole, rapports dont procède la production d'images du réel sur lequel il s'agit d'intervenir, de normes et de principes d'action qu'il est possible par induction de rapporter à une "vision du monde". Une telle grille d'analyse permet donc de mettre en évidence les mécanismes par lesquels se forge une représentation collective des objectifs et des moyens de la politique publique et, par là, elle constitue une voie d'entrée heuristique pour qui s'intéresse à la construction des problèmes que gère l'action publique.

La seconde perspective de recherche que nous retiendrons ici trouve moins son unité dans ses fondements ou son projet théoriques que dans son objet : l'analyse de l'action publique locale appréhendée sous l'angle du recours croissant dont elle fait l'objet à la négociation comme forme légitime de construction des objectifs et des modalités de mise en œuvre des programmes publics. Dans le développement de cette perspective, il faut distinguer ce qui relève du constat de recompositions en cours concernant les modes d'intervention étatiques, de ce qui procède d'un changement du regard porté sur ces derniers ou, pour reprendre la formule de Mabileau (1999), de l'émergence d'un "local reconsidéré". Concernant le premier point, les travaux se sont multipliés ces dernières années qui mettent en évidence l'émergence de politiques étatiques révélant un nouveau style d'action publique. Territorialisées au sens où elles prétendent intégrer les capacités de mobilisation et d'innovation des acteurs locaux, partenariales en ce qu'elles s'attachent à promouvoir la coopération entre ces derniers, transversales de par la diversité des enjeux et des problèmes qu'elles se proposent d'agréger, ces politiques érigent la négociation en procédure obligée et fortement valorisée. Qu'elles soient qualifiées de "constitutives" (Duran et Thoenig, 1996), de "conventionnelles" (Lascoumes, 1996) ou de "contractuelles" (Gaudin, 1996), ces politiques ont en commun de s'en remettre en partie aux acteurs locaux pour produire une définition conjointe des problèmes à résoudre dans le cadre de dispositifs ayant vocation à favoriser la coordination des actions. Cette dernière devient alors un problème concret pour les acteurs, de plus en plus nombreux et divers, qui ont à organiser leur coopération sur les différentes scènes locales et à élaborer des solutions collectives à des problèmes qui sont largement à construire. De ce constat découle en partie le renouvellement du regard porté sur la vie institutionnelle locale. Dès lors que les mécanismes de l'action collective et ceux de la construction des problèmes se trouvent associés dans la production de l'action publique locale, la question de leur articulation devient analytiquement pertinente. Si une analyse en termes d'action organisée (Crozier et Friedberg, 1977 ; Friedberg 1993) reste de mise pour comprendre comment les acteurs organisent leur coopération dès lors qu'ils sont liés par un enjeu commun, de nouveaux modes de raisonnement sont nécessaires, qui permettent de rendre compte de la gestion collective des enjeux liés aux luttes entre acteurs locaux pour la qualification des problèmes. C'est le sens de la démonstration de Duran et Thoenig (op cit) qui proposent de substituer au modèle classique de la "régulation croisée" (Crozier et Thoenig, 1975) une analyse en termes d'"institutionnalisation de l'action collective" attentive à saisir les mécanismes de la "conceptualisation conjointe" à laquelle se livrent les partenaires locaux. Dans le même sens mais en se plaçant davantage sur le plan méthodologique, Thoenig (1996) propose une démarche d'enquête consistant à "partir du problème" pour reconstruire le "système d'action territorial" qui entreprend de le gérer. Une autre contribution est fournie par Lascoumes (1996) à travers le concept de "transcodage", forgé pour rendre compte, au delà du cas de l'action publique locale, de la manière dont les problèmes sont formulés, "traduits" au sein des réseaux d'action publique dans lesquels se négocie leur traitement collectif. On peut également citer les travaux de Borraz et Loncle-Moriceau qui introduisent la notion de "matrice institutionnelle" pour rendre compte de l'inter-structuration qui s'opère, dans un secteur sociétal donné, entre l'émergence d'un problème nouveau et les systèmes d'action préexistants sur un territoire (Borraz, Loncle-Moriceau, 2000). S'il y a lieu de distinguer ces différentes approches, notamment du point de vue de l'entrée qu'elles privilégient, on notera que toutes participent d'un même effort en vue d'une meilleure prise en compte de la capacité des acteurs locaux à se représenter le monde dans lequel ils agissent et organisent leur coopération, et d'une intelligibilité plus grande des processus à l'œuvre dans cette construction intellectuelle collective. A l'instar de l'approche par les "référentiels", ce renouvellement du regard porté sur l'action publique locale permet de mieux comprendre comment se définissent

les problèmes auxquels s'attachent à "répondre" les politiques publiques, dès lors que celles-ci accordent dans leur construction une autonomie relative au niveau local.

Les lieux de construction institutionnelle de la demande d'asile

Chacune de ces trois grilles d'analyse s'applique fort bien au cas de la demande d'asile. De même que le sort de tout accusé dépend à la fois de la politique pénale de la France, de la juridiction où il sera jugé et de sa « prestation » lors du procès, le destin social du demandeur d'asile est à la fois déterminé par la législation, l'offre d'accueil que propose le lieu où il réside et son comportement lors des multiples occasions qui lui sont imposées de faire le récit de son parcours.

Dès lors, à la lumière de ce qui précède, il apparaît que face à ce type de politiques publiques, trois perspectives de recherche sont envisageables pour qui souhaite analyser la construction institutionnelle des problèmes et des publics correspondants :

- L'étude de la construction du *référentiel* de la politique publique considérée. On tentera dans ce cadre de comprendre comment se forge une représentation collective du problème qu'il s'agit de traiter en rapportant cette construction à la dynamique des échanges et des rapports de pouvoir qui lient divers acteurs pouvant revendiquer une prise de parole s'exerçant au niveau national (ou européen), ainsi qu'à l'existence de règles constitutionnelles inscrites dans une tradition politico-sociale et juridico-administrative ;
- L'analyse de *l'action collective* que doivent organiser des acteurs locaux invités à former un partenariat. On s'efforcera de rendre intelligibles les mécanismes par lesquels des acteurs liés par un enjeu commun sur un territoire organisent leur coopération en même temps qu'ils conceptualisent une définition du problème qui fonde officiellement la nécessité de travailler en commun ;
- L'analyse *d'échanges au guichet*. Ayant identifié les lieux où se produit concrètement la rencontre entre des acteurs de terrain et des usagers, on s'intéressera aux procédures par lesquelles ceux-ci, en confrontant leurs attentes réciproques, construisent en même temps la situation d'interaction et le problème qui est à résoudre dans le cadre de cette interaction.

Même s'il est généralement considéré comme intellectuellement réducteur d'établir une distinction étanche entre ces trois paliers, le plus souvent, la « pente naturelle » des auteurs (discipline d'origine et orientation théorique), les conduira à privilégier, dans la phase de construction de leur objet d'étude, l'un des niveaux d'analyse. Ainsi, par exemple, face au thème de la sécurité publique, trouvera-t-on des travaux nous informant sur une « paradigme sécuritaire » venu d'outre-atlantique, des enquêtes sur les divers dispositifs de lutte contre la délinquance qui sont mis en place localement, des études centrées sur les relations de face à face qui mettent aux prises fonctionnaires de police et « jeunes des quartiers », chaque focale mettant en évidence un mode de construction du problème de la délinquance.

Ce que nous proposons ici, c'est précisément de mettre en parallèle ces trois éclairages pour un même objet : le cas de la demande d'asile.

Le « référentiel » de la politique de l'asile en France

Sans retracer ici la généalogie complète de la politique de l'asile en France[123], on peut identifier plusieurs axes d'évolution qui concourent, depuis quelques années, à reconfigurer la politique française de gestion de la demande d'asile. On pourra ainsi évoquer le passage d'une conception politique de l'asile, associée au contexte de la « guerre froide », à une conception humanitaire[124], liée à l'émergence d'un nouvel ordre mondial, et révélant la « dépolitisation » de cet enjeu stratégique (Noiriel, 1999). Ce qui est mis en cause par de nombreux auteurs, c'est bien, à travers la mise en place d'une politique européenne restrictive, la confusion volontairement introduite par la « forteresse Europe » (Legoux, 2002) entre politique d'asile et politique d'immigration (Marie, 1996). La politique d'asile tendrait ainsi à devenir un élément de la maîtrise des flux migratoires que tentent d'exercer, non sans difficultés, des Etats européens devenus à cet égard interdépendants depuis la signature des accords de Schengen, de la convention de Dublin et du traité d'Amsterdam. L'introduction des catégories « faux réfugié », « vrai réfugié » et « migrant économique » dans le discours politico-médiatique (Laferrière, 1996) traduirait dans ce sens la généralisation d'une attitude de soupçon pouvant expliquer l'émergence de nouveaux principes d'action tels que le passage à une logique de dissuasion relevant d'un « soft apartheid » (Teitgen-Colly,1996), en lieu et place d'une logique de sélection, ou le recours au principe de l' « asile sur place », soit l'idée, appuyée sur la notion de « pays sûr » (Créach, 1997) d'un confinement des populations dans des lieux proches de ceux qu'elles ont eu à fuir. Dans le contexte français, cette « crise de l'asile » (Legoux 1995) s'accompagne de l'émergence de formes alternatives de gestion de la demande d'asile, que certains auteurs appréhendent comme l'instrument d'une compensation, par des voies discrétionnaires, de la dureté ou de l'ambiguïté de la législation, ou qu'ils associent à un démantèlement de l'asile conventionnel. Ainsi en est-il de ce que d'aucuns décrivent comme un « asile au rabais » (Legoux 1996), l'asile territorial, ou de l'« asile au noir » (Brachet, 1997), cette forme non avouée d'acceptation de la présence de certains migrants qui, bien qu'étant déboutés, se trouvent implicitement « tolérés » sur le sol français.

Mais la gestion de la demande d'asile en France n'obéit pas qu'aux exigences de l'harmonisation européenne. Elle est aussi soumise aux flux et reflux de l'attention politico-médiatique et aux dynamiques d'accès à l'agenda gouvernemental d'un « problème public » qui n'échappe pas à la logique d'instrumentalisation politique qui marque en France l'ensemble des thématiques sociales liées à l'immigration. Si les nouvelles dispositions législatives sur le droit d'asile s'inscrivent sur un « sentier institutionnel » déjà tracé depuis plusieurs années, il ne fait guère de doute que les logiques propres de l'affrontement partisan, de la politique électorale et de la construction médiatique des évènements (Forum Réfugiés, 2003) peuvent être comptées au titre des éléments qui entrent dans leur conception.

En clair, l'impression qui se dégage de la majorité des publications sur ce thème est celle d'un repli des démocraties occidentales, et singulièrement de l'entité européenne, orchestré à la faveur d'une intégration de la politique de l'asile à la politique d'immigration. L'hypothèse d'une « substitution des flux » entre migration politique et économique gagnerait du terrain et pourrait rendre compte de la généralisation d'une attitude de soupçon développée à l'égard des demandeurs d'asile, et plus généralement à l'égard de quiconque quitte un pays d'émigration en direction d'un pays occidental (Rea, Tripier, 2003). En témoigne la chute du taux d'attribution du statut de réfugié en France depuis le début des années 80 et le constat

[123] Pour une mise en perspective historique, on pourra se reporter à G. Noiriel, *La tyrannie du national,* Paris, Calmann Lévy, 1999.

[124] Luc Legoux (1999), parle d'une politique « *qui ne vise plus à défendre la liberté dans le monde, mais seulement à accompagner la politique migratoire en légalisant temporairement ceux que les sentiments humanitaires interdisent d'expulser* ».

que la majorité des flux en la matière sur la planète se déploient à partir de pays pauvres en direction d'autres pays pauvres.
S'il fallait définir la *matrice cognitive* qui caractérise la manière dont est pensée la question de l'asile par les autorités françaises aujourd'hui, on pourrait finalement dire que l'image qui se dessine est celle d'un demandeur d'asile dont la figure se *banalise* au sein du monde des migrants, tout du moins au sein de cette frange de la migration que la littérature, comme les acteurs institutionnels, perçoivent comme qualitativement distincte de l'immigration de travail ou post-coloniale traditionnelle. Si l'asile tend à être constitué en une forme de migration parmi d'autres c'est, dans ce sens, en tant qu'il attise la crainte que suscitent tous les mouvements migratoires contemporains ayant pour aboutissement, ou pour point de passage, des démocraties aux prises avec la globalisation et l'apparition de migrations transnationales[125] qui brouillent les frontières traditionnelles entre migrations économique et politique, temporaire et définitive. Cette banalisation est donc assortie du principe de séparation, à l'œuvre dans les sociétés d'accueil, entre une présence immigrée considérée comme *légitime* et souhaitable, face à laquelle doivent s'exercer les vertus de l'intégration, et une présence immigrée relevant de l'*intrusion* et à laquelle tend à être associée l'image de migrants qui développeraient des stratégies de contournement des législations nationales sur l'entrée et le séjour des étrangers, voire d'instrumentalisation de leurs failles ou de leur ambiguïté.

A la lumière de cette première approche de la demande d'asile comme objet d'action publique, on saisit l'intérêt qu'il y a à inscrire la construction des problèmes faisant l'objet de politiques publiques dans une perspective macrosociologique ne négligeant pas le poids de facteurs structurels ancrés historiquement, tout en étant attentive à repérer l'intervention de facteurs plus conjoncturels dans la mise sur agenda. Au delà des différences qui peuvent exister entre les traditions théoriques et méthodologiques qui investissent ce niveau d'analyse, on voit clairement ce qu'apporte une approche situant les enjeux de la construction des problèmes (et la gestion de ces enjeux) à un niveau sociétal : la profondeur historique, le poids des routines institutionnelles et des traditions nationales, l'ouverture aux régulations supranationales, les logiques propres de l'univers politico-médiatique, les activités de « cadrage » de mouvements militants ; bref, autant d'éléments qui entrent dans la construction intellectuelle collective qui sous-tend et qu'exprime en retour la conception et la mise en œuvre des politiques publiques.

Toutefois, si l'intervention et le poids de régulations de niveau national et supranational semblent difficilement contestable, il reste que le quotidien des demandeurs d'asile s'organise

[125] Nous voulons parler de ce qu'il est aujourd'hui convenu d'évoquer sous le terme de « nouvelles migrations » (Bribosia, Rea, 2002) ainsi qualifiées car elles se distinguent en plusieurs points des mouvements migratoires qui ont marqué la période post coloniale en France notamment. Faiblement contrôlées par les Etats d'origine et les Etats destinataires, ne répondant pas à une logique économique d'appel de la part de ces derniers, elles ne se trouvent que marginalement encadrées par les dispositifs institutionnels des pays concernés (Péraldi, 2002). En lieu et place de formes de mobilité s'inscrivant dans un parcours linéaire permettant de distinguer définitivement un lieu de départ et une destination, elles empruntent la forme de « mobilités pendulaires » brouillant l'image traditionnelle d'une migration vue comme « mouvement entre deux sédentarités » (Morokvasic, 1999). Le développement de ces migrations de type circulatoire s'accompagne de plus d'une diversification des pratiques de survie économique et sociale développées jusque-là par les populations migrantes. La variabilité des statuts au regard de la législation ainsi que celle des formes d'inscription dans le tissu économique urbain, se doublent du déploiement de nouveaux types de rapport aux systèmes institutionnels des pays d'accueil, qui s'appuient sur l'acquisition et la maîtrise de compétences spécifiques, tant sur le plan relationnel que commercial, et qui s'exercent vis à vis des dispositifs d'aide et/ou de contrôle. Au delà, c'est l' « expérience migrante » qui semble connaître ici de profonds changements bouleversant le rapport des migrants aux sociétés urbaines et à leurs institutions.

en fonction d'une offre locale d'hébergement et, plus largement, d'accueil et de prise en charge de ce type de population. Une fois qu'a été défini un cadre normatif national, il reste de la marge pour que se constituent des manières d'appréhender la demande d'asile comme *problème local* et que se définissent les manières d'agir correspondantes. Autrement dit, la construction de la politique d'asile ne s'arrête pas aux décisions émanant de la sphère décisionnelle étatique : elle trouve un prolongement dans les choix que font des acteurs locaux intervenant dans un contexte marqué par des spécificités locales et qui se trouvent confrontés à une nouvelle donne.

La construction locale de la demande d'asile : entre action collective et construction de problèmes

Pour le dire simplement : en quoi le local « joue-t-il » dans la politique de l'asile en France ? La réponse se situe à plusieurs niveaux. En premier lieu, on observera qu'interviennent des données objectives telles que les caractéristiques géographiques, démographiques ou économiques des différents territoires. Lorsqu'il s'agit d'accueillir des demandeurs d'asile, il n'est pas indifférent qu'un département soit ou non frontalier, qu'il soit ou non traversé par des mouvements de population importants, qu'il soit ou non fortement urbanisé, qu'il soit ou non marqué par une forte précarité sociale. Au delà de ces éléments aisément objectivables, sans doute faudrait-il également compter avec des facteurs dont les conséquences sont plus difficilement appréciables et que l'on peut regrouper autour de la notion de « climat politique local ». Il est des villes, des départements et des régions plus enclins que d'autres à « s'émouvoir » de la présence de populations en difficulté et qui développent en conséquence des politiques plus volontaristes que d'autres. De même, on sait qu'il existe des traditions locales différenciées en matière d'action syndicale et associative, de pratiques militantes ou en ce qui concerne la presse et le positionnement qu'elle se donne.

Toujours est-il que tous ces facteurs, « morphologiques » ou plus directement politiques, peuvent jouer notamment dans les modes d'accès du « problème » des demandeurs d'asile à l'attention publique locale et dans la manière dont il sera qualifié. Surtout, ils contribuent à configurer une offre de prise en charge sociale associative et institutionnelle : structures d'hébergement, accueils de jour, etc. Ainsi par exemple, dans les Alpes-Maritimes, au moment où se produisit l' « afflux massif » de demandeurs d'asile, on sait que le logement social était de longue date un problème récurrent dans ce département. Avant même que ne s'accroissent les besoins en la matière sous la pression de ce nouveau public, le manque de logements sociaux faisait partie des plaintes régulièrement adressées à l'Etat par des acteurs locaux confrontés à un déficit patent à ce sujet. De même, le fait qu'il n'y ait eu qu'un seul CADA/CPH d'une centaine de places dans le département au moment où la demande d'hébergement explosait fut de nature à conditionner très directement les modes de prise en charge des demandeurs d'asile[126]. Autant d'éléments qui peuvent expliquer que le logement en hôtel meublé soit devenu, et reste encore à ce jour, le mode d'hébergement majoritaire dans ce département pour les demandeurs d'asile[127]. Or, la primauté accordée de fait à ce mode d'hébergement n'a pas qu'une incidence matérielle sur des publics qui, de ce fait, se trouvent privés du suivi social qu'offrent les CADA ou les CHRS. Elle a selon nous une incidence symbolique forte en banalisant les demandeurs d'asile dans l'espace de l'action sociale d'urgence. Loger les demandeurs d'asile dans des chambres meublées revient à les inclure, concrètement et symboliquement, dans la sphère de l'urgence où ils côtoient les autres figures de la marginalité sociale. Si l'on veut bien considérer que, dans l'action sociale,

[126] Les 115 places de CADA pour une population globale de plus de un million d'habitants peuvent être mises en perspective par exemple avec les 295 places du Bas Rhin, les 337 places de la Côte d'Or, les 232 places de la Loire Atlantique. *Sources* Forum réfugiés, Rapport 2003.

[127] Voir *supra* la deuxième partie du rapport : « Architecture de l'offre d'hébergement ».

la spécialisation des structures « spécialise » les publics qui y sont accueillis, le recours à un hébergement d'urgence tout-venant tend à dédifférencier la figure du demandeur d'asile. Il s'agit bien là d'une forme de *construction locale de la demande d'asile*, qui banalise celle-ci dans la sphère de l'urgence sociale.
Mais le contexte préexistant étant ce qu'il est, c'est aussi à travers la manière dont les cadres organisationnels et cognitifs existants vont s'adapter à la nouveauté que des manières d'agir et de penser les problèmes vont trouver leur expression. Autrement dit, l'action publique locale est tributaire des cadres et des règles de coopération existants, du « déjà là » évoqué par Lascoumes (1996), et de la manière dont ils vont s'adapter à l'introduction d'un nouvel enjeu de coopération tout en étant redéfinis à leur tour, à travers le double mouvement que décrit Borraz lorsqu'un « nouveau problème » fait irruption dans le paysage de l'action publique locale (1999) : les problèmes sont définis en fonction des cadres organisationnels existants ; mais ces cadres s'adaptent aux problèmes en fonction des enjeux que suscite chez les acteurs concernés la perspective d'avoir à gérer ces problèmes en commun.
Ainsi par exemple, il n'est pas indifférent d'avoir, dans le cadre de son parcours migratoire, « atterri » à Nice plutôt qu'ailleurs au moment où la Préfecture décida de mettre fin aux domiciliations[128]. De même qu'il n'est pas indifférent d'être une famille déboutée logée en meublé à Nice au moment où la DDASS a signifié sa volonté de ne plus prendre en charge ce type de financement, et de devoir faire face à l'exaspération manifestée par le Service Social Départemental face à cette nouvelle charge de travail. Il s'agit là bien *d'effets de contexte* qui sont en même temps des *effets de construction*. Dans le premier cas, on signifie clairement que le département ne souhaite plus accueillir de demandeurs d'asile, dès lors appréhendés comme des intrus. Dans le second, on sous-entend que, s'il est acceptable que la figure du demandeur se banalise, il est intolérable qu'il en soit de même pour celle du débouté. En d'autres termes, il est des formes de marginalité sociale plus acceptables que d'autres et, dans cette hiérarchie implicite, le débouté est au plus bas.

On pourrait poursuivre en évoquant d'autres décisions, ou d'autres modes d'action qui participent d'une « territorialisation », relative certes mais dont les effets ne doivent pas être ignorés, de la politique de l'asile. Ainsi, par exemple, le quasi abandon à leur sort des personnes isolées, au moins pour ce qui concerne la prise en charge sociale ; l'idée de créer une plate-forme d'accueil afin de dissocier le public des demandeurs d'asile des populations traditionnelles de l'urgence sociale ; ou, plus anecdotique, la décision du SSAE local de n'ouvrir ses locaux qu'en matinée (hors rendez-vous). Plus ou moins spectaculaires, plus ou moins aisément rattachables à une décision précise, ces différents éléments concourent à former un style d'action publique derrière lequel, ou à travers lequel, se profile une certaine conception de la demande d'asile en tant qu'objet d'action publique. Le privilège accordé aux familles, pour légitime qu'il puisse apparaître dans un contexte d'insuffisance de réponses sociales, est en lui-même un principe de hiérarchisation des priorités, donc de la légitimité des demandes exprimées. La création d'une plate-forme d'accueil plaide dans le sens d'une re-différenciation du public demandeur d'asile, à l'inverse de la banalisation que nous évoquions plus haut. La moindre disponibilité du SSAE, quelles que soient là aussi les raisons objectives qui la justifient, peut être perçue comme une négation de l'urgence de la situation vécue par des familles ayant besoin d'un toit pour la nuit. Autant de manières d'agir et de penser les solutions aux problèmes qui doivent autant à l'existence de spécificités locales qu'à la manière dont ces dernières vont être travaillées par l'émergence d'une nouveau « problème ».

[128] Cf *supra :* première partie : « la politique locale ».

Avec ce type de regard, soucieux de rendre compte des dynamiques qui traversent les configurations d'acteurs locales, on a accès à des éléments et des lieux de construction de l'action publique que l'analyse de la politique nationale ou européenne, pour des raisons évidentes, ne peut éclairer. Or, ces dynamiques ont des incidences très concrètes en termes de production d'action publique, a fortiori lorsqu'on a affaire, comme c'est de plus en plus souvent le cas aujourd'hui, à des programmes publics qui érigent la négociation, le partenariat, la contractualisation des rapports entre acteurs, en procédure obligée et fortement valorisée.
Toutefois, ce type d'analyse, à son tour, laisse dans l'ombre d'autres lieux où est travaillée la question de la légitimité de la demande d'asile et, par là, où est travaillée la réponse publique à la demande d'asile : ces lieux où se rencontrent, au quotidien, des acteurs de terrain et des publics et où se règle *en partie* la question de l'aide concrète qui sera apportée à ces derniers.

La demande d'asile au guichet : stratégies narratives, interactions et justice locale
Le parcours de tout demandeur d'asile est ponctué de situations dans lesquelles il faut faire le récit de son histoire personnelle. De la Préfecture, où l'on risque de se voir opposer la qualification de « demande manifestement infondée », jusqu'à l'OFPRA, où l'on est amené à plaider sa cause, la demande d'asile fait partie de ces procédures administratives qui exigent du requérant qu'il fasse la preuve de la légitimité de sa requête et qui, de par les conditions dans lesquelles elles organisent l'administration de la preuve, subordonnent en partie le succès de la démarche à la qualité de la « prestation » du candidat[129]. Loin de nous l'idée de laisser entendre que l'obtention du statut de réfugié se réduirait à une « performance d'acteur ». Bien évidemment, l'OFPRA se donne tous les moyens possibles afin d'objectiver ses décisions. Ajoutons qu'il ne doit guère être facile d'être en position de faire le tri parmi des demandes qui décrivent toutes des situations dramatiques et d'affronter le risque de l'erreur de jugement[130]. Bref, nous ne voulons ici en aucun cas faire le procès de l'OFPRA et de ses méthodes, et, au delà, d'une procédure qui ne peut, par principe, que fonctionner au cas par cas[131].
Toutefois, une fois qu'on a dit cela, on ne s'interdira pas de faire état de la dimension proprement situationnelle de cet exercice d'appréciation de la légitimité de la demande. Toute rencontre entre une personne qui exprime une demande et une autre qui est institutionnellement mandatée pour évaluer la recevabilité de celle-ci est traversée d'attentes réciproques, d'inférences, de présupposés, bref d'une dynamique de « cadrage » de la situation qui, sans épuiser les ressorts de la définition de celle-ci, en détermine partiellement les conditions d'accomplissement. La littérature relative aux « échanges au guichet », à la « relation de service », regorge d'analyses qui montrent que les participants, loin de se

[129] Nous n'ignorons pas que tous les demandeurs d'asile conventionnel ne passent pas par « l'épreuve » de l'entretien. Le rapport d'activité 2002 de l'OFPRA fait état à ce propos d'un taux de convocation de 63% et d'un taux d'entretien de 46%. Toutefois, on peut fort bien appliquer les remarques qui suivent à l'ensemble des cas de demande d'asile, à condition de considérer que l'examen de dossiers sans entretien s'inscrit dans la forme particulière d'interaction que décrit Fassin (op cit) à propos du FUS, soit « l'entretien à distance », qui, tout autant que l'interaction en face à face suscite attentes, anticipations et interprétations croisées passibles d'analyses d'orientation « interactionniste ». Ajoutons que l'OFPRA, dans le même rapport, affirme l'objectif de généraliser la pratique de l'entretien à l'ensemble des demandeurs d'asile à court terme.
[130] Nous faisons ici référence aux dilemmes auxquels fait face toute personne placée en situation de juge et, pour reprendre une métaphore empruntée à la sphère pénale, de trancher entre deux risques : « condamner un innocent » ou, à l'inverse, « laisser un coupable en liberté ».
[131] Le cas de la demande d'asile fait en effet partie de ces activités organisées qui confèrent à certains acteurs une marge de manœuvre importante pour faire, dans le cadre de leur tâche, des choix décisifs pour la poursuite de l'activité collective, non pas tant en vertu d'une méthode de management qui entérinerait la nécessité de « responsabiliser la base » que parce que les caractéristiques de l'activité sont telles qu'on ne peut faire autrement que de procéder de la sorte

comporter comme des « idiots culturels », sont capables de faire des choix, d'anticiper les réactions de l'autre, de s'adapter au contexte en fonction de leurs interprétations croisées[132]. La perspective interactionniste n'est pas la seule tradition de recherche ayant mis en évidence ou exploré cette autonomie relative des choix faits en situation dans certains contextes organisationnels[133]. Mais on lui doit d'avoir contribué à renouveler le regard porté sur la relation de service en s'attachant à décrire le travail de définition de la situation auxquels se livrent les agents institutionnels placés face à un public de clients ou d'usagers.

Toutefois si la « subjectivité » des agents de l'OFPRA est à un moment ou à un autre sollicitée, on aurait tort de négliger ce qui doit, dans la décision finale, à la manière dont les demandeurs eux-mêmes envisagent l'épreuve, la préparent et la gèrent. De même que, dans la sphère de l'assistance, l'exercice de la « supplique » impose d'être persuasif dans l'expression de sa demande, de même que « les pauvres ont des compétences d'assisté » donc (Fassin, 2000), les demandeurs d'asile sont conduits à élaborer des « stratégies rhétoriques » (op cit) quant à la mise en récit de leur histoire.

Là aussi, des précautions de langage s'imposent. Il ne s'agit pas pour nous de constituer les demandeurs d'asile en « manipulateurs » ou d'apporter de l'eau au moulin de ceux qui dénoncent la roublardise de certains demandeurs. Il s'agit simplement de dire, et comment pourrait-on s'en étonner ou en être choqué, que ces personnes tentent de se donner le maximum de chances d'obtenir le statut de réfugié. Et que pour ce faire — nous le faisons tous dans les situations de la vie courante dès lors que ces situations soulèvent des enjeux pour nous —, elles tentent de présenter leur situation sous un jour favorable au regard de ce qu'elles supposent être les logiques, les critères, les modes de fonctionnement des instances auxquelles elles s'adressent. C'est que la procédure impose aux demandeurs de se montrer persuasifs dans leur requête et, dans cet « exercice de style » écrit et oral auxquels ils sont amenés à se prêter, tous ne pensent pas devoir présenter leur situation de la même manière et tous ne sont pas détenteurs des mêmes compétences dans l'expression du récit qu'ils sont encouragés à élaborer. Tenter d'être persuasif dans l'exposition de sa requête, c'est essayer de trouver une forme d'expression de sa propre détresse appropriée aux critères de choix que l'on suppose chez celui qui a le pouvoir de décider. Et tous les demandeurs ne détiennent pas les mêmes ressources pour assurer cette adéquation entre une situation dont il faut faire le récit et des normes supposées d'appréciation de cette situation. Sont ici en cause l'ensemble des compétences que l'on pourrait qualifier de sociales et qui font que tout le monde n'est pas en mesure de se plier avec la même aisance aux exigences d'une procédure qui impose de se

[132] Cette perspective de recherche couvre un domaine très vaste qui va d'un « constructivisme modéré » jusqu'à l'ethnométhodologie la plus radicale. Pour cette raison, un état des lieux est ici impossible. Mentionnons simplement, pour compléter ce que nous en avons dit plus haut, les travaux d'Isaac Joseph (1989), de Philippe Warin (1993), de Jean-Marc Weller (1999), de Gilles Jeannot (2000). On pourra également se reporter au numéro que la revue *Informations Sociales* a consacré au thème de « l'accueil des publics » (*Informations Sociales*, n°52, 1996) ainsi qu'au numéro de la revue *Recherches et Prévisions* consacré aux « échanges au guichet » (*Recherches et Prévisions*, n°45, 1996). Toutes les approches de ce domaine ont en commun de privilégier une analyse microsociologique de situations d'interaction afin de rendre compte de la production et de l'usage des catégories mobilisées par les acteurs pour définir ou « co-produire » ces situations. Il s'agit de rendre compte des processus de catégorisation auxquels se livrent les agents, de la manière dont ces derniers « travaillent » les catégories ou les nomenclatures officielles, ou dont ils adaptent au quotidien des principes généraux à des situations particulières, bref, pour reprendre l'expression de Philippe Warin (1992), de comprendre « comment l'Agent A et l'usager U font ensemble ».

[133] On pense ici à la perspective, déjà mentionnée plus haut et développée par Lipsky (op cit) analysant les pratiques de « bureaucrates de terrain » (*Street level bureaucrats*), qui montre comment ces derniers « interprètent » les missions qui leur sont confiées mais ont à gérer le décalage entre une fonction d'avocat des usagers, qu'ils s'attribuent, et une mission de contrôle de ces derniers que les règles bureaucratiques les poussent à endosser. On peut également évoquer les travaux de Dominique Monjardet (1996) s'agissant des pratiques des policiers dans une optique de sociologie du travail.

montrer fin stratège tout en évitant d'apparaître comme tel[134]. Mais ces compétences, dont la maîtrise peut être associée à un « habitus », ne sont pas seules en cause. Il n'est pas indifférent d'être aidé ou non dans sa démarche. Il n'est pas indifférent d'être « bien » conseillé ou non lorsqu'il s'agit de rédiger son récit de vie. Si une aide à l'instruction de votre dossier peut être fournie par des liens communautaires, elle peut être aussi le fait de l'intervention d'acteurs de terrain qui, pour des raisons variables, et eux aussi à partir de compétences variables, décideront de vous aider. Au vu de l'énergie que consacrent certains acteurs locaux à la défense de certains dossiers, ou de l'écart qui existe entre les chances d'obtenir le statut de réfugié selon que l'on est hébergé ou non en CADA[135], on est amené à penser que le sort des demandeurs se règle en partie dans le cadre d'autres situations d'interaction et d'autres relations que celle qui réunit un demandeur d'asile et un agent de l'OFPRA.

C'est qu'en effet, la vie quotidienne du demandeur d'asile est faite de situations dans lesquelles il faut se raconter. Se raconter auprès du bénévole qui est susceptible de vous trouver un logement ; du travailleur social qui peut plaider votre cause auprès de la conseillère technique de la DDASS ; du militant qui propose de vous aider à rédiger votre dossier. Et dans ces relations, il y a toute la place pour les procédures de catégorisation que nous avons évoquées dans une autre partie de ce rapport[136].

Il est peu contestable que la politique de l'asile se construise aussi dans ces différentes relations et ces différentes situations : dans la salle d'audience où tel avocat, face à la CRR, plaide, en en construisant l'image, la cause de paysans kurdes « *qui ne savent pas se raconter* »[137] ; dans la salle de réunion du centre administratif où l'on décide des admissions en CADA en tentant de se prémunir des *« publics trop carencés »* ; dans le bureau de cette bénévole qui « *reconnaît les passeurs à leur regard »* ; ou dans les locaux de cette association où l'on aide à mettre en place la demande d'asile de ceux « *qui sont parfaitement dans le cadre ».*

* * *

A partir du constat qu'il existe une pluralité de lieux dans lesquels se construit la politique de l'asile en France, notre propos était de mettre en perspective trois approches théoriques et méthodologiques de cette construction. Quelles conclusions peut-on en tirer ?

En premier lieu, il convient de noter que le découpage que nous avons effectué (politique nationale/action publique locale/situations d'interaction) ne recoupe pas, contrairement à ce

[134] Nous faisons référence ici à la complexité du jeu d'interprétations réciproques qui est susceptible de se mettre en place entre acteurs. Du côté des acteurs institutionnels, la frontière entre ce qui procède d'une juste compréhension par les demandeurs des règles du jeu qui leur est imposé, et ce qui relève de la tentative de manipulation est dans les faits bien difficile à établir (Frigoli, 2002). Or, les demandeurs peuvent très bien être conscients de la nécessité d'être placés du bon côté de cette frontière. D'où la nécessité de se montrer stratégique dans la manière de ne pas l'apparaître…On trouvera une illustration de ce type de paradoxe dans l'étude menée par Grusen (2002) sur la construction des récits destinés à l'OFPRA et sur le déroulement de la procédure de recours. On y montre que la diffusion d'un savoir commun conduit à la construction de récits stéréotypés correspondant à l'image de ce qu'est, selon ce savoir, le « bon candidat ». Or, il n'est pas rare que le requérant se voie refuser le statut de réfugié précisément au motif que son récit est trop stéréotypé.

[135] Dans un rapport consacré à l'hébergement des demandeurs d'asile, *France Terre d'Asile* (2003) avance un taux d'accès au statut de réfugié pour les demandeurs d'asile hébergés en CADA de 71%. Ce taux est à rapporter au taux global de 17 % observé en 2002 pour l'ensemble des demandeurs d'asile.

[136] Cf. *Supra*, première partie : « La politique locale ».

[137] Propos d'un avocat repris dans Grusen (2002). Ceux qui suivent sont tirés de la présente enquête.

que notre présentation pourrait laisser entendre, le découpage classique entre les niveaux macrososociologique, mésosociologique et microsociologique. Certes, l'analyse d'un référentiel national voire européen amène le chercheur à brasser des tendances lourdes, de « gros » objets sociaux de niveau sociétal. L'étude de l'action publique locale, notamment du fait de ses liens historiques avec la sociologie des organisations, situe volontiers la focale au niveau de structures dont elle est capable de saisir les dynamiques internes à travers la prise en compte des logiques que développent des acteurs situés. Quant à l'analyse des « échanges au guichet », elle est clairement de niveau microsociologique. Toutefois, ce schéma est trompeur. Il est tout à fait possible, et souvent nécessaire, de porter un regard mésosociologique sur les dynamiques qui traversent le fonctionnement de structures européennes ou ministérielles. De même, l'action publique locale doit beaucoup à la teneur des relations qu'entretiennent des personnages clés (tel directeur, telle « figure associative locale », etc.) et dont seule une analyse microsociologique peut révéler les ressorts.
En fait, il nous semble plus judicieux de voir dans les trois types d'approche que nous avons évoqués, trois paliers qui se distinguent par l'étendue de leur pouvoir de régulation des pratiques institutionnelles. Ce n'est pas tant alors le regard qui est macro, méso ou micro, que le territoire d'application des règles et des normes qui émanent respectivement d'un référentiel, d'une politique locale ou de la relation qui réunit un demandeur d'asile et un agent (ou un groupe d'agents) en tant qu'acteurs situés, qui est plus ou moins étendu.

La deuxième conclusion nous porte à considérer que, malgré la diversité de leurs démarches théoriques et méthodologiques respectives, ces trois approches posent le même problème en termes d'analyse : la nécessité d'articuler des contraintes organisationnelles, des mécanismes cognitifs et un cadre normatif.
La dimension *organisationnelle* des choix faits à ces trois paliers semble difficilement contestable. Evident dans l'analyse de l'action publique locale, le poids de ce qui doit aux mécanismes de l'action collective dans le développement de manières d'agir face à la demande d'asile ne doit pas être négligé aux deux autres paliers. Les choix faits par l'Europe et par le gouvernement français sont tout à fait passibles d'une approche en termes d' « action organisée » pour peu que l'on convienne qu'il s'agit de choix qui soulèvent de forts enjeux et que font des acteurs interdépendants entre lesquels existent des rapports de pouvoir[138]. Quant aux règles qui régissent les échanges situés entre des demandeurs et des agents institutionnels, celles-ci sont bien évidemment tributaires de règles trouvant leurs sources en dehors de ces échanges[139]. Les acteurs de terrain, s'ils sont amenés à catégoriser au quotidien les usagers et les situations dans lesquelles ils les rencontrent, sont bien des acteurs organisationnels. Leurs pratiques s'insèrent dans des activités qui sont bien des activités organisationnelles et qui, à ce titre, les « disciplinent » considérablement.
La dimension *cognitive* n'est pas moins présente aux trois paliers. Elle l'est bien sûr dans les pratiques de catégorisation que développent les acteurs du « guichet ». Elle constitue par ailleurs un élément central de « l'analyse cognitive des politiques publiques » dans laquelle s'inscrivent les auteurs de la notion de référentiel. Mais elle doit aussi être prise en compte dans l'étude de politiques locales qui, comme on l'a vu plus haut, érigent la

[138] La perspective développée par Jobert et Muller est d'ailleurs très attentive à la prise en compte de cette dimension. Le référentiel d'une politique publique ne saurait se réduire à l'idéologie ou aux valeurs que défend tel ou tel décideur politique.
[139] Nous renvoyons ici aux réflexions que propose Jobert (1992) : « *Admettre ainsi la diversité des stratégies menées par les acteurs des politiques publiques vis-à-vis des usagers, conduit à mettre en doute la pertinence d'analyses qui conjuguent au singulier la relation entre service et usagers. Ce qu'il faut essayer d'appréhender c'est un système de relations complexes où les différents acteurs publics jouent des stratégies différentes vis-à-vis des usagers* » (op. cit p. 50) .

« conceptualisation conjointe », la construction collective des problèmes, en procédure obligée et fortement valorisée.
Enfin, si, aux trois paliers, il est question d'une construction intellectuelle collective devant passer par le filtre de contraintes organisationnelles, on ne négligera pas la dimension *normative* des choix et des pratiques. Le caractère normatif de ces pratiques et de ces choix est ici à prendre dans un double sens. En premier lieu, il renvoie à l'idée qu'il s'agit de modes d'interprétation du réel qui prétendent à la vérité, qui tendent à imposer cette vérité, et qui ont des effets bien réels sur le sort des demandeurs d'asile. En second lieu, si la construction qui est réalisée dans ces différents lieux tend à être *productrice* de normes, elle est aussi *soumise* à un univers normatif englobant et pesant de tout son poids sur les manières d'agir et de se représenter ce qu'il est possible et souhaitable de faire et de penser.

La troisième conclusion ne porte pas sur la démarche que nous avons empruntée dans ce chapitre mais sur la politique de l'asile elle-même et ce que l'on peut en dire à la lumière de ce dernier. Elle a davantage valeur d'hypothèse de recherche qui nécessiterait une réflexion plus approfondie.
Il nous semble qu'aux trois paliers de structuration de la politique d'asile que nous avons identifiés, un même principe de construction de la demande d'asile comme objet d'action publique est à l'œuvre, principe que l'on peut schématiquement réduire à une opposition entre de «bons » et de « mauvais » migrants. Nous avons eu l'occasion plus haut[140] de dégager cette conclusion de l'analyse de la politique locale. Elle s'applique tout aussi bien à celle du référentiel de la politique d'asile en Europe et en France. Et ce clivage, qui sépare la demande légitime de celle qui ne l'est pas, trouve à s'accomplir dans les multiples occasions où, face au récit d'une histoire personnelle, des acteurs situés sont amenés à produire un jugement relatif à celle-ci. En d'autres termes, si les acteurs locaux, les acteurs de terrain, ne sont en rien responsables des orientations qui sont fixées par les autorités européennes et nationales, ils en actualisent les principes au quotidien à travers les choix qu'ils font et les catégories qu'ils mobilisent face aux demandeurs. On a déjà dit plus haut que ces acteurs n'étaient à proprement parler ni victimes ni complices de cette manière d'appréhender le monde de la migration qui les place en position d'investir de leur « subjectivité » l'incertitude qui plane quant au sort de chaque demandeur. A la fois « rationnels » et pris dans une dynamique qui contraint singulièrement l'exercice de cette rationalité, à la fois non responsables des décisions politiques qui leur imposent d'assumer la coexistence d'une logique de soupçon et d'une logique de compassion tout en étant pourtant comptables de celles qu'ils prennent au quotidien, les acteurs de terrain sont comme tous les acteurs sociaux tels que tend à les envisager la sociologie contemporaine, c'est-à-dire en même temps capables de faire des choix et soumis au contexte, au sens large, qui les amène, les enjoint ou les autorise à les faire. Bien évidemment, nous ne trancherons pas ici le débat, classique s'il en est, entre « liberté de l'acteur » et « poids des structures sociales ». Nous nous contenterons de remarquer qu'avec la question des lieux où se construit l'action publique se pose immanquablement celle des lieux où il faut situer la responsabilité des choix qui sont faits dans le cadre et au nom de l'action publique.

[140] Cf. *Infra*, première partie : «La politique locale ».

Conclusion

En guise de conclusion, nous reviendrons dans un premier temps, et de manière synthétique, sur les principaux résultats de cette étude au regard des axes d'investigation qui déterminent l'architecture du présent rapport. Dans un second temps, nous introduirons une courte réflexion sur l'objet de l'étude lui-même, en nous interrogeant sur les limites d'une démarche d'enquête centrée sur les seules catégories administratives qui organisent la gestion institutionnelle de la demande d'asile en France.

Retour sur les données d'enquête

Concernant le premier axe de notre enquête, qui portait sur la *connaissance des publics accueillis dans les structures*, on peut regrouper les données que nous avons recueillies autour des résultats suivants. En premier lieu, on retiendra que *la majorité des publics, tous statuts confondus, est hébergée à l'hôtel* (60% des publics hébergés en novembre 2003). Toutes structures confondues, *c'est le statut de demandeur d'asile conventionnel qui est le plus représenté* (60%), loin devant celui de réfugié (37%), puis celui de débouté (3,5%). *Les couples avec enfants sont majoritaires,* représentant, sur l'ensemble des structures, 70% des situations familiales, alors que les familles monoparentales atteignent le taux de 24%. *Les personnes isolées sont largement sous-représentées* et, plus encore, les couples sans enfants (respectivement 3,3 et 1%). *La nationalité russe domine très largement*. Elle concerne plus de 56% des publics accueillis, laissant loin derrière les autres origines. Enfin, on notera *la quasi-absence des demandeurs d'asile territorial dans l'ensemble des structures*, bien qu'ils constituent presque 60% des demandes d'asile enregistrées par la préfecture des Alpes-Maritimes en 2002. Cette exclusion de fait de cette catégorie de population est à rapprocher de celle que subissent les personnes isolées — les deux phénomènes se renforçant mutuellement dans la mesure où les demandeurs d'asile territorial sont majoritairement des personnes isolées.

Pour ce qui concerne le deuxième axe de l'étude, qui s'inscrit dans le cadre d'une *étude exploratoire sur l'approche des publics*, nous sommes tentés de mettre prioritairement l'accent sur les difficultés que soulève toute enquête sur ce type de population. Au delà de la réticence manifestée par certains acteurs institutionnels et associatifs face à nos sollicitations, qui n'est pas pour faciliter l'accès aux données concernant les publics notamment, on rappellera que l'hétérogénéité de l'information détenue par les différentes structures sur les personnes qu'elles accueillent, associée à la diversité des modes d'enregistrement et de stockage de ces informations, rend difficile l'accès à une connaissance statistique globale des populations hébergées dans le département. Les deux opérations de comptage « un jour donné » que nous avons réalisées ont en partie permis de surmonter ces difficultés. Toutefois, les obstacles et autres contretemps que nous avons dû affronter à cette occasion nous conduisent à relativiser, non pas l'intérêt de la démarche, mais sa faisabilité. De même, l'approche directe des publics par des enquêteurs, quels qu'ils soient, n'est pas sans poser de problèmes. En plus de la nécessité de passer par l'accord des structures, ce qui nous renvoie au premier point évoqué, il n'est pas toujours facile d'éviter que ces dernières fixent les conditions de l'entretien (choix des personnes et des lieux notamment). Or, on perdrait beaucoup, sur le plan méthodologique, à ne pas accorder une attention particulière à ces conditions dès lors que l'on s'adresse à des publics qui sont de manière récurrente amenés à « se raconter » dans le cadre de leur parcours et qui sont susceptibles d'exprimer une attitude de méfiance face à toute demande de renseignement pouvant être assimilée à l'exercice d'un

contrôle social, voire administratif ou policier. A cela s'ajoutent les obstacles liés à la nécessaire traduction des propos échangés. Les difficultés ne se limitent pas au déficit de compétences localement mobilisables en la matière. Elles procèdent également du problème plus général que pose en sciences sociales, pour peu que l'on souhaite approfondir l'échange, toute situation d'entretien passant par la médiation d'un tiers susceptible d'imprimer de sa marque les conditions relationnelles et le contenu discursif de celle-ci. En conclusion, on retiendra que toute enquête de ce type nécessite, au vu de notre expérience, un travail « relationnel » de longue haleine auprès et au sein des structures d'accueil, susceptible de favoriser une implication de leur part qui nous semble indispensable.

Enfin, de l'analyse de la *politique locale* en matière d'hébergement, on retiendra en premier lieu l'idée que l'accueil des demandeurs d'asile est fortement dépendant de l'offre qu'est en mesure de proposer dans le département le secteur de l'action sociale d'urgence. Ne revenons pas sur les liens qui unissent en France les thématiques de la demande d'asile et de l'urgence sociale, liens dont nous connaissons bien les origines : un accroissement de la demande associé à un taux d'accord très bas, un statut légal qui interdit de travailler, des aides financières notoirement insuffisantes au vu de la longueur des délais d'instruction des dossiers, un dispositif national d'accueil (hébergement spécialisé) saturé. Comme le souligne France Terre D'Asile depuis plusieurs années[141], c'est, peu ou prou, sur l'ensemble du territoire national que le secteur de l'accueil d'urgence (foyers, hôtels, asiles de nuit) se voit sollicité et, à cet égard, les Alpes-Maritimes ne font pas exception. Plus encore, même si nos données ne nous permettent pas de raisonner comparativement, il semble que dans le département sur lequel nous avons enquêté le poids de l'urgence sociale soit particulièrement fort. En témoignent le recours massif au logement en hôtel meublé, qui est dans les Alpes-Maritimes le mode d'hébergement largement majoritaire pour les demandeurs d'asile, ainsi que l'accès au statut de gestionnaire principal de l' « entité demandeur d'asile » de l'acteur associatif jusqu'ici principal gestionnaire de l'urgence sociale. De manière plus générale, il n'est d'ailleurs guère surprenant que cette emprise de l'urgence sociale s'accompagne d'une implication forte du secteur associatif en matière d'hébergement des demandeurs d'asile. On sait le poids du monde associatif dans la sphère de l'action sociale d'urgence, particulièrement dans les Alpes-Maritimes[142]. La vie quotidienne de nombre de demandeurs d'asile est largement organisée autour de l'offre d'aide que proposent, dans tous les domaines, les associations. Et, dans ce sens, si le demandeur d'asile est bien un usager de l'urgence sociale, il est aussi, et peut-être avant tout, un client du monde associatif local[143]. Nous avons évoqué plus haut les risques que pouvait soulever selon nous cette inscription du demandeur d'asile dans le champ de l'action sociale d'urgence et, par là, dans celui de l'assistance : risque d'une « marginalisation » au sens strict du terme, c'est-à-dire de la banalisation dans le paysage de l'exclusion sociale d'une figure qui s'est historiquement constituée en se distinguant de celle de l'immigré comme de celle de l'indigent[144]. Mais au delà de ces considérations touchant aux recompositions de la politique de l'asile en France, on notera que, à faire du demandeur d'asile un « exclu » parmi d'autres, on ne favorise pas l'émergence d'une attention publique locale bienveillante, de même qu'on ne sert ni la cause des publics en difficulté, quels qu'ils

[141] Voir notamment FTDA (2003).
[142] Voir Frigoli (1999 ; 2001)
[143] Une étude menée récemment par une doctorante de notre équipe (Dargyte, 2001) a bien montré l'importance des contacts avec les différents guichets du secteur caritatif dans le quotidien de nombre de demandeurs d'asile.
[144] Au vu de la dissolution en cours de la politique de l'asile dans la politique de maîtrise des flux migratoires, et de son inscription dans la politique d'assistance, on pourrait reprendre la formule de Sassier (1997) à propos de l'action sociale et de l'action humanitaire et parler ainsi de « liaison dangereuse » pour qualifier les liens qui s'établissent entre la demande d'asile et l'urgence sociale, ne serait-ce qu'au regard du risque de « dépolitisation » de l'asile (Noiriel, 1999) qui accompagne leur renforcement.

soient, ni celle d'acteurs de terrain confrontés à un manque de solutions concrètes et en proie à une grande inquiétude concernant les ressources matérielles sur lesquelles ils peuvent s'appuyer.

C'est précisément sur la situation de ces acteurs de terrain que nous voudrions faire porter le second point de ce rapide retour sur l'analyse de la politique locale. Les problèmes qu'ils rencontrent, mais aussi la place centrale qu'ils occupent dans le dispositif local, justifient que l'on prête une attention particulière aux pratiques qu'ils développent et aux conditions dans lesquelles ils sont amenés à intervenir. L'émergence de ces nouveaux publics semble avoir suscité une déstabilisation de certaines pratiques dont on ne saurait sous-estimer les incidences. On a souligné dans ce rapport les difficultés liées à la pression ressentie par beaucoup face à des familles totalement démunies pour lesquelles il fallait trouver des réponses dans un temps très court. Les solutions concrètes manquent, notamment pour ce qui concerne le logement social dans le département, et beaucoup ont le sentiment d'agir tels des « pompiers de l'urgence » (Dourlens, 1998) amenés à gérer au quotidien les conséquences d'une politique nationale parfois jugée inadaptée. Mais les difficultés ne sont pas qu'à mettre au compte d'un accroissement de la demande globale d'aide et de prise en charge dans le département. Le changement est aussi d'ordre *qualitatif* . De manière assez soudaine, on s'est localement trouvé confronté à de nouveaux publics, en tout cas appréhendés comme tels au regard des populations traditionnellement accueillies dans les structures : nouveaux publics du point de vue des droits auxquels ils peuvent prétendre, mais aussi, comme on l'a vu, en termes d' « origine culturelle » ou de statut social dans le pays d'origine. Surtout, et là est selon nous l'essentiel, les intervenants sociaux se sont vus dans l'obligation d'assumer l'ambiguïté qui marque le statut de populations en situation de sursis et qui, à terme, peuvent tout aussi bien être considérées comme légitimes dans leur demande que voir cette dernière considérée comme infondée. Situation inédite que de faire face à des personnes que la procédure place en position d'être à son issue considérés comme indésirables sur le territoire, à des individus dont le sort oscille entre le statut de victime (d'un système) et celui de coupable (d'en détourner un autre). Ce n'est pas le moindre des problèmes qu'affrontent les acteurs de l'urgence que d'être pris dans une logique politique qui exige d'eux qu'ils fassent tenir ensemble les deux faces d'une figure double. Et ce n'est pas le moindre des enjeux que soulève cette même logique que d'autoriser toutes les catégorisations sauvages qui peuvent se glisser dans les interstices de la catégorisation administrative.

Quelques hypothèses sur l'hébergement des migrants comme objet d'étude

C'est précisément dans le prolongement de cette dernière remarque sur les catégories que mobilisent les acteurs de terrain que nous voudrions introduire un dernier élément de réflexion.

Les problèmes d'hébergement qui justifient notre étude sont liés à une croissance forte des populations en demande d'asile, associée à un faible taux d'accord du statut de réfugié. Mécaniquement, la saturation des dispositifs d'accueil spécialisés se reporte sur les dispositifs généralistes qui font face dès lors à une demande d'aide accrue venant s'ajouter aux besoins manifestés, notamment en période hivernale, par les publics « traditionnels » de l'urgence sociale. Dans ce contexte, les difficultés en matière d'accueil apparaissant comme étant principalement liées aux évolutions de la demande d'asile, c'est autour des catégories administratives qui organisent la gestion de cette dernière qu'il y a lieu *a priori* de centrer l'investigation afin de comprendre, d'une part comment sont concrètement accueillis les publics dans les dispositifs, d'autre part quels sont les enjeux soulevés par cette « crise » de l'hébergement.

Toutefois, au vu de nos observations et du nombre croissant de travaux qui mettent en évidence l'émergence de nouvelles formes de migration touchant les sociétés européennes, on est fondé à s'interroger sur la pertinence d'une démarche centrée sur les catégories de la demande d'asile pour approcher les populations migrantes qui se présentent aux « guichets » de l'offre d'accueil, pour analyser les problèmes rencontrés en matière d'hébergement, pour comprendre enfin comment s'organise sur le plan institutionnel et professionnel la réponse locale à ces problèmes.

Les frontières traditionnelles entre migrations économiques et politiques, temporaires et définitives, entre situations régulière et irrégulière au regard de la législation, subissent, depuis quelques années et si l'on en croit la littérature sur les « nouvelles migrations »[145], un effet de brouillage qui rend plus incertaine l'adéquation entre des catégories juridiquement étanches (demandeur d'asile, débouté, réfugié, étranger en situation irrégulière, étudiant étranger, visiteur, etc.) et des individus qui conçoivent — ou à qui est imposé — un parcours empruntant une grande diversité de formes, officielles et officieuses, qui souvent se succèdent dans le cadre d'une migration dont le territoire français n'est qu'une étape. Face à des migrations transnationales, multipolaires, qui se superposent aux migrations plus traditionnelles et interfèrent avec la problématique de l'urgence sociale, il n'est pas sûr que les catégories officielles de la demande d'asile restituent avec la pertinence nécessaire le vécu et les pratiques de migrants et d'acteurs institutionnels qui, pour nombre d'entre eux, sous le poids d'évolutions imposées mais qui autorisent parfois un usage stratégique de l'ambiguïté, ont intégré l'idée d'une recomposition des modes traditionnels d'entrée et de séjour sur le territoire français.

Au vu de la forte mobilité territoriale et statutaire dont feraient preuve ces « nouveaux » migrants, on est en droit de se demander si l'asile (et ses catégories administratives) constitue une « bonne entrée » dans une recherche sur l'accueil des étrangers dans les dispositifs. On peut, à titre d'hypothèse, se demander si les problèmes rencontrés au niveau local, en plus d'être liés à une augmentation de la demande d'aide, ne sont pas à mettre au compte de l'apparition de nouveaux types de publics qui, par leurs profils, leurs projets migratoires et leurs pratiques, obligent les acteurs de terrain à une modification des systèmes de catégorisation habituels. Si tel était le cas, la question deviendrait de savoir quelle est la démarche méthodologique la plus appropriée face à la problématique des « nouvelles migrations » et aux problèmes de prise en charge qu'elles posent. L'investigation devrait alors notamment passer par une enquête sur les catégories implicites qui circulent localement, sur ce qui fonde leur pertinence dans les contextes d'usage et sur les conditions de possibilité de leur objectivation en vue d'une enquête statistique, dans le cadre d'une réflexion pouvant être rapprochée des nombreux débats qui se sont tenus dans les années quatre-vingt-dix sur la bonne entrée méthodologique dans la thématique de l' « exclusion » appréhendée comme nouvelle catégorie descriptive de la marginalité sociale.

Certes, sur le plan conceptuel comme sur le plan descriptif, l'opposition entre « anciennes » et « nouvelles » migrations ne doit pas être excessivement « substantialisée ». Elle doit être appréhendée comme une construction idéal-typique permettant de mettre en lumière des changements en cours et non pas comme l'instauration d'une séparation radicale entre des groupes de population. Mais il semble difficile d'ignorer l'existence, aux côtés de formes plus habituelles de migration et d'expression de la marginalité sociale, de migrants qui développent de nouvelles formes d'investissement, d'une part de leur capacité à la mobilité, d'autre part des opportunités de survie économique et sociale que peuvent leur offrir les centres urbains.

[145] Nous renvoyons aux références bibliographiques citées plus haut. Cf. *supra :* « Quatrième partie : l'enquête exploratoire sur la méthodologie ».

Peut-être serait-il donc pertinent d'étendre le champ d'investigation au delà du seul domaine de la demande d'asile et des catégories juridiquement constituées correspondantes, précisément parce que la « crise de l'asile », on peut en faire l'hypothèse, n'épuise pas les causes des problèmes de prise en charge constatés au niveau local, de même que les catégories de demandeur d'asile, réfugié et débouté s'avèrent trop restrictives face à des parcours migratoires qui brouillent les frontières habituelles.

On verra une justification supplémentaire à ce principe d'ouverture du champ vers un public plus large que les seuls demandeurs d'asile, dans le fait que les acteurs de terrain qui sont au contact des migrants ont souvent une perception empirique de ces changements face auxquels ils développent des pratiques de catégorisation qui ne coïncident pas nécessairement avec les classifications officielles.

Bibliographie

Astier I., *Revenu minimum et souci d'insertion,* Paris, Desclée de Brouwer, 1997.

Borraz O., « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale », *in* R. Balme, A. Faure, A. Mabileau (dirs.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique,* Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

Borraz O., Loncle-Moriceau P., « Permanences et recompositions du secteur sanitaire. Les politiques locales de lutte contre le sida », *Revue Française de Sociologie,* 41-1, 2000, pp. 37-60.

Brachet O., « L'impossible organigramme de l'asile en France : le développement de l'asile au noir », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol 13, n°1, 1997.

Bribosia E., Rea A., (eds.) *Les nouvelles migrations,* Bruxelles, Editions Complexe, 2002.

Chauvière M., Godbout T., *Les usagers entre marché et citoyenneté,* Paris, l'Harmattan, 1992.

Créach X., « La notion de pays sûr ou l'instrumentalisation des itinéraires par les Etats d'accueil », *Recherches et Asile,* n°2, 1997.

Crozier M., Thoenig J.C., « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie,* 16 (1), janvier-mars 1975, pp. 3-32.

Crozier M., Friedberg E., *L'acteur et le système,* Paris, Seuil, 1977.

Dargyte E., *Vers la mondialisation du vagabondage ? Le cas des migrants de l'ex URSS sur la côte d'azur,* Mémoire du DEA « Migrations et relations interethniques », Université de Nice-Sophia Antipolis, 2002.

Dourlens C., *Dans les labyrinthes de l'urgence. Le cas de l'administration sanitaire et sociale,* Ministère du travail et des affaires sociales, CERPE, 1998.

Dubois V., *La vie au guichet,* Paris, Economica, 1999.

Duran P., Thoenig J.C., « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, n°4, 1996.

Fassin D., « La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence », *Annales HSS,* septembre-octobre 2000, n°5, pp. 953-951.

Fassin D., Defossez A.C., Thomas V., « Les inégalités des chances dans l'accès aux secours d'urgence », *Revue Française des Affaires Sociales,* n°1, janvier-mars 2001, pp.91-111.

Firdion J.M., Marpsat M., Bozon M., « Est-il légitime de mener des enquêtes statistiques auprès des sans-domicile ? Une question éthique et scientifique », *Revue Française des affaires sociales*, Paris, n°2-3, avril-septembre 1995.

Forum réfugiés, *Rapport 2003,* 2003.

France Terre d'Asile, *Asile en France, bilan de l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés en 2002,* Mars 2003.

Friedberg E., *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée,* Paris, Seuil, 1993.

Frigoli G., *Fonds d'Urgence Sociale. Acteurs, modalités et enjeux de la mise en œuvre d'un dispositif, d'une prestation financière et d'une politique publique dans les Alpes-Maritimes,* Rapport d'étude à la Direction de l'Action Sociale du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, URMIS-SOLIIS, Université de Nice-Sophia Antipolis, 1998.

Frigoli G., *Les premiers enseignements de la mise en place de la Commission d'Action Sociale d'Urgence dans les Alpes-Maritimes et les Alpes de Haute Provence,* Rapport d'étude à la Direction de l'Action Sociale du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, URMIS-SOLIIS, Université de Nice-Sophia Antipolis, 2000.

Frigoli G., « La prise en compte des stratégies des demandeurs dans le processus d'attribution d'une aide financière » *in* Châtel V., Soulet M.H., *Faire Face et s'en sortir,* Editions Universitaires de Fribourg, 2002.

Garraud P., *Le chômage et l'action publique. Le bricolage institutionnalisé,* Paris, L'Harmattan, 2000.

Gaudin J.P., « La négociation des politiques contractuelles » *in* J.P. Gaudin (dir.), *La négociation des politiques contractuelles,* L'Harmattan, 1996, pp. 7-29.

Geremek, B. *La potence ou la pitié,* Paris, Gallimard, 1987.

Grusen E., *Parcours : de l'exilé turc au réfugié politique kurde. Analyse du processus de construction d'une catégorie,* Mémoire de DEA de Sociologie, Université de Nice-Sophia Antipolis, 2002.

Hall P., *Policy Paradigm, Social Learning and the State,* Comparative Politics, vol 25, 1993, n°3, pp. 275-296.

Informations Sociales, « l'accueil des publics », n°52, 1996.

Jannot J., *Parcours d'acteurs sociaux migrants : itinéraires, acquisition de compétences et constitution d'expérience. De quelques cas de demandeurs d'asile territorial dans les Alpes-Maritimes,* Mémoire de DEA, SOLIIS-URMIS, Université de Nice-Sophia Antipolis, 2001.

Jeannot G., « Faire du général avec du singulier. Les chefs de service d'une DDE et l'aménagement », *Les Annales de la Recherche Urbaine,* n°89, 2000.

Jobert B., Muller. P, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes,* Paris, PUF, 1987.

Jobert B., « Usagers et agents du service public : propositions pour l'approche d'un système complexe » *in* M. Chauvière, T. Godbout, *Les usagers entre marché et citoyenneté,* Paris, L'Harmattan, 1992.

Joseph I., « La relation de service. Les interactions entre agents et voyageurs », *Les Annales de la recherche urbaine,* n°39, 1988.

Julien-Laferrière F., « Les accords européens, la raison des Etats et la maîtrise des flux migratoires », *Hommes et Migrations,* n°1198-99, 1996.

Lascoumes P., « Rendre gouvernable. De la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique » *in La gouvernabilité,* Paris, CURAPP, PUF, 1996, pp. 325-329.

Legoux L., « Crise de l'asile, crise des valeurs », *Hommes et Migrations,* n° 1198-99, 1995.

Legoux L., *La crise de l'asile politique en France,* Paris, CEPED, 1995.

Legoux L., « La demande d'asile » *in* Dewitte P., (Dir.), *Immigration et intégration, l'état des savoirs,* Paris, La Découverte, 1999.

Legoux L., Vers une redéfinition du droit d'asile, *Cahiers français,* n°307, 2002.

Lipsky M., *Street Level Bureaucracy : Dilemnas of the individual in public services,* New York, Russel Sage Foundation, 1980.

Mabileau A., *A la recherche du local,* Paris, l'Harmattan, 1993.

Marie C.V., « L'Union Européenne face aux déplacements de populations. Logiques d'Etats et droits des personnes », *Revue Européenne des Migrations Internationales,* vol 12, n°2, 1996.

Merrien F.X, « Les politiques publiques, entre paradigmes et controverses » *in* CRESAL, *Les raisons de l'action publique, entre expertise et débat,* Paris, L'Harmattan, 1993. p.87-100.

Monjardet D., *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique.,* Paris, La Découverte, 1996.

Morokvasic M., « La mobilité transnationale comme ressource : le cas des migrants de l'Europe de l'Est », *Culture & Conflits,* N°32, 1999.

Muller P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue Française de Science Politique,* 50 (2), avril 2000, pp.189-207.

Muller P., Surel Y., *L'analyse des politiques publiques,* Paris, Montchrestien, EJA, 1998.

Noiriel G., *la tyrannie du national,* Paris, Calmann Levy, 1991.

Noiriel G., « L'évolution du droit d'asile en France », *in* Dewitte P. (Dir.), *Immigration et intégration, l'état des savoirs,* Paris, La découverte, 1999.

Péraldi M. (Dir.), *La fin des norias, réseaux migrants dans les économies marchandes en Méditerranée,* Maisonneuve et Larose, MMSH, Paris, 2002.

Poissy M., Philippe P., Philippe I., Beraud A., (Dirs), *Sur les traces des demandeurs d'asile,* Observatoire Social de l'Institut Supérieur de Travail Social, Nice, 2001.

Potot S., *Circulation et réseaux de migrants roumains : une contribution à l'étude des nouvelles mobilités en Europe,* Thèse de doctorat de sociologie, SOLIIS-URMIS, Université de Nice-Sophia Antipolis, 2003.

Rea A., Tripier M., *Sociologie de l'immigration,* Paris, La Découverte, 2003.

Recherches et Prévisions, « Les échanges au guichet », n°45, 1996.

Sabatier P.A., *The Advocacy Coalition Framework : Revisions and Relevance for Europe,* Centre Robert Schuman, Florence, Italie, 1997.

Sabatier P.A., Schlager E., « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue Française de Science Politique,* 50 (2), avril 2000, pp. 209-234.

Sassier M., « Action sociale et action humanitaire : les avatars d'une liaison dangereuse » *in* Ridder G., *Les nouvelles frontières de l'intervention sociale,* Paris, L'Harmattan, 1997. pp. 181-199.

Thoenig J.C., « La gestion systémique de la sécurité publique », *Revue Française de Sociologie,* n°4, 1996, pp. 357-392.

Trépos J.Y, *Sociologie de la compétence professionnelle,* Presses Universitaires de Nancy, 1992.

Warin P., « Décrire les conduites des usagers », *in* M. Chauvière, J.T. Godbout (Dirs.), *Les usagers entre marché et citoyenneté,* Paris, L'Harmattan, 1992, pp.121-135.

Warin P., *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Etude des relations de service,* Paris, L'Harmattan, 1993.

Weller J.M., « La modernisation des services publics par l'usager : une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du travail,* n°3, 1998.

Weller J.M., *L'Etat au guichet,* Paris, Desclée de Brouwer, 1999.

Note méthodologique

Les travaux en cours s'inscrivent dans le cadre d'un appel d'offre émanant de la DREES dont l'objet consiste en l'analyse des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans les dispositifs d'hébergement et d'accueil d'urgence. Notre équipe a proposé de travailler, à partir du cas des Alpes-Maritimes, sur trois axes :

- L'analyse de la politique locale au sens large en matière d'hébergement ;
- Le recensement et la caractérisation des publics accueillis dans les structures ;
- La conduite d'une réflexion, de nature exploratoire, sur les méthodes d'approche des publics.

Les travaux ont démarré en début d'année 2003. Ils associent les démarches quantitative et qualitative en s'appuyant sur différentes techniques d'enquête : entretiens semi-directifs, individuels et collectifs ; participation à des réunions de travail ; collecte de documents ; production de statistiques et traitement secondaire de données statistiques existantes.

Ce type d'enquête nécessitant un important travail relationnel visant à faire accepter la présence des chercheurs sur le terrain, c'est sur l'enquête sur la politique locale que nous avons initialement centré nos investigations. Outre le fait de permettre la prise de contact puis l'établissement de relations durables avec des acteurs importants pour la suite du travail, ce volet de l'étude visait trois objectifs principaux :

- Retracer ex post l'historique de l'émergence locale de la demande d'asile comme préoccupation socio-politique, institutionnelle et professionnelle ;
- Accéder à une connaissance fine et précise de l'architecture du dispositif d'accueil et par là de l'offre effective de prise en charge locale ;
- Enfin, dans une perspective plus dynamique, reconstituer le système d'acteurs individuels et collectifs amenés ou contraints à gérer cette problématique nouvelle.

En dehors des acteurs pouvant être rattachés à un "noyau dur" (DDASS, associations gestionnaires de CADA, SSAE…), nous nous sommes efforcés, pour le choix de nos interlocuteurs, de procéder de manière inductive en n'excluant personne a priori mais, au contraire, en nous laissant guider par les propos des personnes interviewées.
38 entretiens individuels et collectifs ont été réalisés auprès de membres des institutions suivantes :

- DDASS
- Association ATE
- Association ALC
- Association ASSIC
- Association Actes
- Accueil de Nuit de la ville de Nice
- Accueil de jour de la ville de Nice
- CCAS de la ville de Nice
- Secours Catholique
- Secours Populaire
- Entraide Protestante
- Association SOS voyageurs
- SSAE
- Amnesty International

- COVIAM/CIMADE
- Hôpital Saint Roch
- Conseil Général des Alpes-Maritimes
- Association ISN
- Inspection Académique

Ces entretiens ont été complétés par la participation à des réunions de travail regroupant des acteurs locaux concernés par la question de l'accueil des personnes réfugiées, en demande d'asile et déboutées. Ce type de situation permet d'accéder à l'observation de l'action publique "en train de se faire" et offre l'occasion de mener des entretiens collectifs instructifs car ils amènent nécessairement à confronter les points de vue. Nous nous sommes appuyés sur les contacts établis avec les acteurs locaux afin de solliciter la participation à ces séances de travail allant des plus institutionnelles aux plus informelles.

Nous avons assisté aux réunions suivantes :
- six réunions ISN plénières (de mars 2003 à octobre 2003)
- quatre commissions ISN "demandeurs d'asile" (d'avril 2003 à septembre 2003)
- deux commissions ISN "hébergement d'urgence" (mai 2003 et juin 2003)

Parallèlement, nous nous sommes engagés dans la collecte systématique de tous les documents pouvant nous permettre, à un premier niveau, de mieux apprécier la situation locale (en termes statistiques et en termes relationnels au sein du système d'acteurs), et à un second niveau, de procéder à une lecture critique du type d'information détenue par les différents acteurs, notamment en vue de mieux comprendre comment se distribue (quantitativement et qualitativement) et circule l'information sur l'offre et la demande d'hébergement : compte-rendu de réunions, bilans d'activité, tableaux de bord administratifs, statistiques internes, etc. Portant sur le fonctionnement des dispositifs, les modalités de travail en partenariat, la logistique mobilisée, la diffusion de l'information, les pratiques professionnelles attendues, les caractéristiques des populations accueillies, ce type d'investigation nous a permis de mettre en perspective les principes d'action formellement établis par les instances de pilotage et les pratiques effectivement déployées. Mais il a aussi permis l'examen critique des documents existants en matière de comptage et de caractérisation des populations — y compris bien sûr les documents d'origine administrative.

Ce travail sur l'information dont disposent les acteurs, sur son degré de précision, sa fiabilité, sa pertinence et son caractère plus ou moins accessible à l'enquêteur extérieur, a en outre été placé au service du volet de l'enquête consacré à la connaissance des publics dans les structures. Afin de compléter les données que les différentes structures et institutions ont bien voulu nous fournir concernant les publics qu'elles accueillent, nous avons procédé à deux opérations de comptage "un jour donné" le 7 juillet et le 25 novembre 2003. Ces opérations, qui ont nécessité un assez long travail de préparation, ont consisté en un recueil systématique des informations dont disposent les structures susceptibles d'héberger des personnes en demande d'asile, réfugiées ou déboutées au sujet de ces dernières à une date donnée. Certaines structures, dont les fichiers sont informatisés et mis à jour quotidiennement, n'ont pas nécessité le déplacement des enquêteurs (CADA). D'autres, en revanche, notamment lorsque le statut au regard de la demande d'asile n'est pas systématiquement demandé par la structure (Accueil de nuit), ont nécessité la présence d'enquêteurs à même d'interroger directement les personnes hébergées lors de leur entrée dans les lieux. Les structures concernées par ces opérations de comptage sont les suivantes :
- CADA de l'association ALC

- CADA/CPH (CHRS) de l'association ATE
- Secours populaire (hôtels meublés)
- Intermède ALC (Hôtels meublés)
- Accueil de nuit de la ville de Nice
- CHRS de l'association ACTES (2 services)
- CHRS de l'association ALC
- CHRS ASSIC
- Centre maternel de l'association ALC

Enfin, à la faveur des contacts établis avec les différents acteurs lors des entretiens, nous avons obtenu de plusieurs structures la possibilité de mener des entretiens auprès de personnes hébergées. C'est le cas du Secours Populaire, du CADA d'ATE, de l'Accueil de Nuit de la ville de Nice et du CADA ALC. Toute la difficulté consiste ici à ne pas se laisser imposer par les structures le choix des personnes interrogées. Pour éviter ce biais, nous avons opté pour le choix raisonné d'une dizaine d'entretiens auprès d'un groupe de personnes reflétant, sous certaines variables de base telles que l'origine nationale, la composition familiale, le statut au regard de la législation et le type d'hébergement, la structure de la population totale hébergée dans le département.

Liste des sigles utilisés

ACTES : Association action éducative et sociale
AI : Allocation d'insertion
ALC : Association accueil loisir culture
ALT : Allocation pour le logement temporaire
ANPE : Agence nationale pour l'emploi
ASEF : Aide sociale à l'enfance
ASS : Allocation de solidarité spécifique
ASSEDIC : Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
ATE : Association accueil travail emploi
CADA : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile
CAF : Caisse d'allocations familiales
CAMS : Circonscription d'actions médicales et sociales
CASU : Commission d'action sociale d'urgence
CCAS : Centre communal d'action sociale
CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CPAM : Caisse primaire d'assurance maladie
CPH : Centre provisoire d'hébergement
CRR : Commission des recours des réfugiés
DAMS : Direction des actions médicales et sociales
DAS : Direction de l'action sociale
DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DPM : Direction de la population et des migrations
FER : Fonds européen pour les réfugiés
FSL : Fonds de solidarité pour le logement
FUS : Fonds d'urgence sociale
ISN : Regroupement d'association Inter-Secours-Nice
OFPRA : Office français de protection des réfugiés et des apatrides
PMI : Protection maternelle et infantile
RMI : Revenu minimum d'insertion
RMA : Revenu Minimum d'Activité
SAO : Service d'accueil et d'orientation
SDU : Schéma départemental d'urgence
SSAE : Service sociale d'aide aux émigrants
SSD : Service social départemental